

A close-up, high-angle photograph of a clock face. The clock is white with black hour markers and a blue rim. A shadow of a hand, possibly a clock hand, is cast across the face, extending from the top right towards the bottom left. The shadow is dark and detailed, showing the joints and the end of the hand.

Wettbewerber-Report Eisenbahn 2008/2009

Netzwerk
Privatbahnen

mofair 
mobil und fair

mit Unterstützung von

bundes | arbeits | gemeinschaft

BAGSPNV

schienen | personen | nah | verkehr

Dieser Bericht wurde erstellt von



Strategie- und Managementberatung
für öffentliche Dienstleistungen

Autoren

Michael Holzhey, Felix Berschin, Ingo Kühl, René Naumann

Abbildungen und Layout

André Darmochwal

im Auftrag von



Netzwerk
Privatbahnen

mit Unterstützung von

bundes | arbeits | gemeinschaft
BAGSPNV
schienen | personen | nah | verkehr

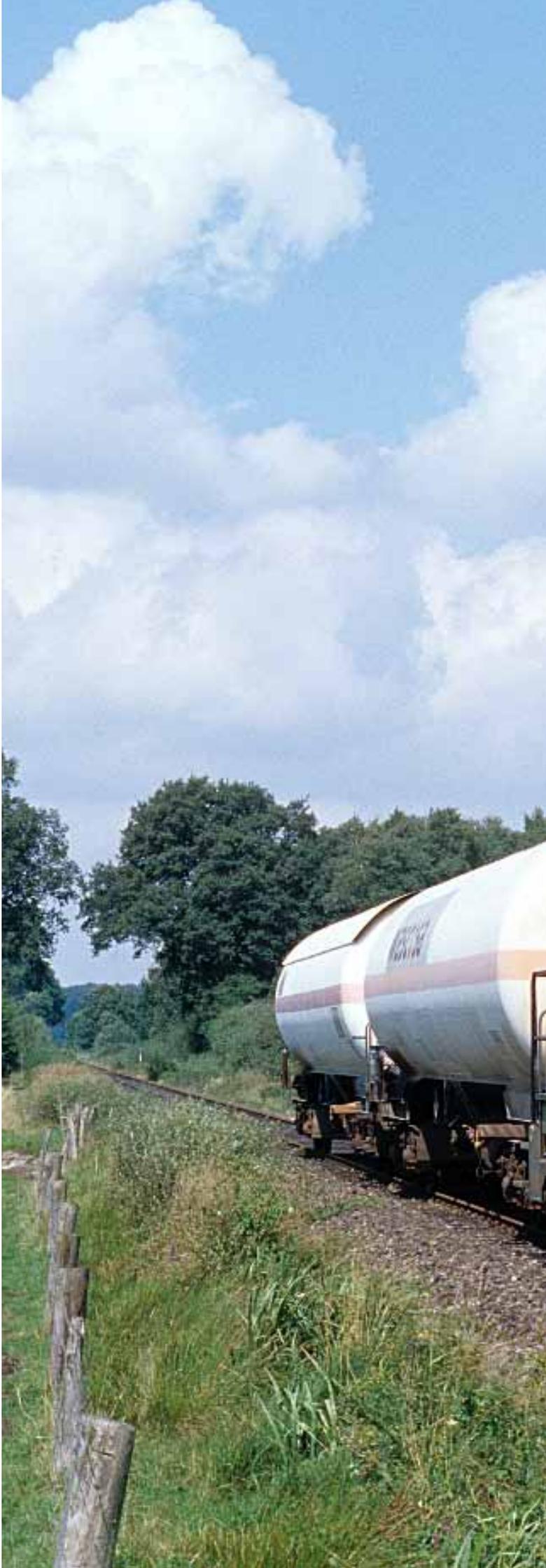
Dieser Bericht unterliegt den Bestimmungen des deutschen Urheberrechts. Soweit nicht anders schriftlich vereinbart, ist eine Weitergabe, auch in Auszügen, nicht zulässig.



Inhalt

	Das Wichtigste auf fünf Seiten	9
	Wettbewerb in Zahlen	14
1	Hintergrund und Ziel des Reports	17
2	Schienepersonennahverkehr	21
2.1	Stand des Wettbewerbs 2009 – Mehr Schein als Sein	23
2.2	Prognose bis 2015/2020	36
2.3	TOP-Hindernis 1: Überkompensation der DB AG zementiert Marktbeherrschung	42
2.3.1	Beihilfeverfahren der EU-Kommission zum Verkehrsvertrag Berlin/Brandenburg	46
2.3.2	Beihilfebeschwerde von mofair gegen möglichen VRR-DB-„Deal“	48
2.3.3	Wer unterbietet wen mit welchen Mitteln? Beihilfenbeschwerde wegen Dumping	52
2.4	TOP-Hindernis 2: Fahrzeugfinanzierung in der Wirtschaftskrise	56
2.5	TOP-Hindernis 3: Vertriebsmonopol der DB AG bei Einnahmerisiko	58
2.6	Weitere Hindernisse	61
2.6.1	Renaissance der Direktvergaben?	61
2.6.2	Planbarkeit der Vergabeverfahren	62
3	Schiengüterverkehr	65
3.1	Stand des Wettbewerbs 2009: Überlebenskampf in der Krise	65
3.2	Prognose bis 2015	71
3.3	TOP-Hindernis 1: Netzurückbau	72
3.4	TOP-Hindernis 2: Bahnstrom-Monopol	74
3.5	TOP-Hindernis 3: Mängel in der Betriebsqualität des Netzes	78
3.6	Weitere Wettbewerbsbarrieren	82
3.6.1	Verfügbarkeit von Schienenfahrzeugen	82
3.6.2	Rangierbahnhöfe: closed shop	83
3.6.3	Wagenladungsverkehr: Hürde der Mindestschwelle	84
3.6.4	Keine Netz-Dienstleistungen	85
3.6.5	Bedarfsferne Vermietung von Anlagen an Konzern-EVU	86
3.6.6	Europäische Standards: wettbewerblich ambivalent	86
3.6.7	Reaktivierung stillgelegter Gleise	89
4	Schienepersonenfernverkehr	97
4.1	Stand des Wettbewerbs 2009: Außer Konkurrenz	97
4.2	Prognose bis 2015	100
4.3	TOP-Hindernis 1: Fiktion der Eigenwirtschaftlichkeit	102
4.4	TOP-Hindernis 2: Starre Rahmenverträge	112
4.5	TOP-Hindernis 3: Verfehlte Ausbaupolitik	114
5	Macht über die Schiene bedeutet Macht auf der Schiene – Schlüsselfaktor Infrastruktur	119
5.1	Netzplanung und –investitionen: DB-Konzern und BMVBS unter sich	120
5.2	Infrastrukturentgelte: Rechtsfreier Raum	123
5.2.1	Entgeltgrundsätze	123
5.2.2	Entgelthöhe	124
5.2.3	Entgeltstruktur	127
5.3	Trassenvergabe: Verwalten statt vermarkten	130

6	Rettingsanker Regulierung? – Hase gegen Igel	135
6.1	Bundesnetzagentur: Bund hält Abteilung Eisenbahn kurz.....	136
6.2	Anreizregulierung: Bundesregierung verzögert Einführung	138
6.3	Performance Regime: Störfall im System.....	140
7	Fazit: Echte Wettbewerbsdynamik setzt aktive Bahnpolitik voraus	143
	Anhang	151
	Herausgeber	151
	Verfasser	153
	Abkürzungsverzeichnis.....	154
	Bildnachweis.....	159
	Abbildungsverzeichnis	160
	Exkurse	161



Das Wichtigste auf fünf Seiten

Die Verschiebung des Börsengangs der Deutschen Bahn AG auf unbestimmte Zeit ist aus bahnpolitischer Sicht ein Signal des Aufbruchs. Sie öffnet ein mehrjähriges Zeitfenster, die Ziele der Schienenverkehrspolitik neu zu überdenken. Die Bundesregierung muss entscheiden, ob das Wohl eines global operierenden **Logistikunternehmens** weiterhin zum Maßstab politischen Handelns erhoben werden soll. Oder ob es nicht an der Zeit ist, auf die guten Wachstumsperspektiven der **Branche** Eisenbahn zu setzen. Ein solcher Fokus ginge Hand in Hand mit der Rückbesinnung auf das verkehrspolitische Ziel der Bahnreform, mehr Verkehr auf der Schiene zu bringen.

Soll die Verkehrsleistung der Schiene nicht nur weiter, sondern stärker wachsen als bisher, ist der Wettbewerb **auf** dem Gleis der entscheidende Stellhebel. Wie in allen anderen Branchen gilt auch für die Eisenbahn: **Wettbewerb ist nicht alles, aber ohne ihn läuft nichts**. Sind die Rahmenbedingungen dafür richtig gesetzt, senkt Wettbewerb die Kosten und hebt die Leistungsfähigkeit aller beteiligten Unternehmen. Davon profitieren Fahrgäste, Verlader und Steuerzahler. Vor allem aber sichert bzw. steigert er die Zahl der Arbeitsplätze im Eisenbahnsektor.

Der gegenwärtige institutionelle Rahmen fördert den Wettbewerb **nicht**, sondern **bremst** ihn nachhaltig. Das Ergebnis: 15 Jahre nach der Marktöffnung hat der Wettbewerb in allen drei Segmenten des Schienenverkehrs – Fern-, Nah- und Güterverkehr – nur in Teilen Einzug gehalten. Die DB AG ist überall **marktbeherrschend**.

Schienenpersonennahverkehr (SPNV) – Status quo in Zahlen

Im **SPNV** lag der Marktanteil der Wettbewerbsbahnen an der Verkehrsleistung (in tkm) 2008 bei mageren 10%. Gemessen an der Betriebsleistung (in Zkm) waren es 18,3%. Bis 2011 wird letzterer auf rund 22% moderat steigen. Im lukrativsten Subsegment – den S-Bahnen – kommen die Dritten auf ganze 2,9%, nach Betriebsaufnahme der S-Bahn Bremen durch Veolia Verkehr 2011 werden es 6% sein.

Im Gegensatz zu der öffentlichen Larmoyanz der DB AG fällt der Wettbewerbsdruck auf den Marktführer im bundesweiten Maßstab nach wie vor schwach aus. Ursache dafür ist kein Leistungsmangel der Wettbewerber, sondern ein **„Mangel an Gelegenheiten“**. Seit der Regionalisierung 1996 wurden bislang **31,6%** der Betriebsleistung im SPNV-Markt für den Wettbewerb geöffnet. Unter Anrechnung einer Eingewöhnungszeit sind dies seit 2000 etwa 20 Mio. Zkm pro Jahr. Davon bleiben im Durchschnitt etwa 12 Mio. Zkm für die Dritten übrig. Dies sind drei bis vier

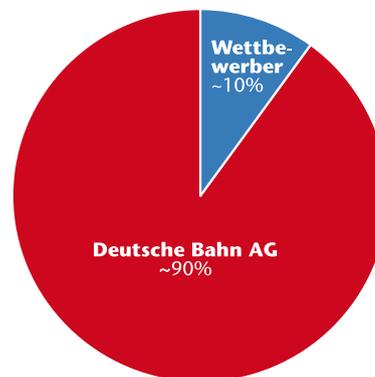


Abbildung 1: Marktanteile an der Verkehrsleistung im SPNV 2008

in % der Pkm

Quelle: eigene Berechnungen

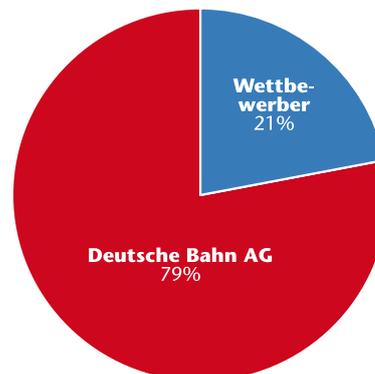


Abbildung 2: Marktanteile an der Verkehrsleistung im SGV 2008

in % der tkm

Quelle: eigene Berechnungen

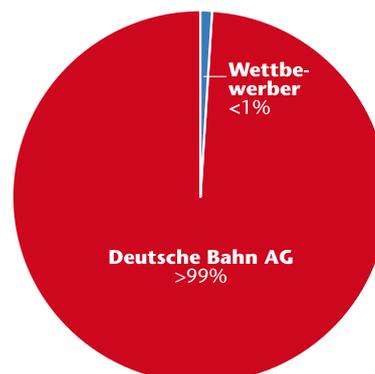


Abbildung 3: Marktanteile an der Verkehrsleistung im SPNV 2008

in % der Pkm

Quelle: eigene Berechnungen

mittelgroße Teilnetze pro Jahr, die sich auf fünf bis zehn potenzielle Anbieter verteilen. Im Kontrast dazu ruhen 470 Mio. gefahrene Zkm noch immer im **Monopolbestand** der DB AG, von denen 35 Mio. Zkm derzeit ausgeschrieben werden.

Verschenktes Potenzial: Die zögerliche Einführung des Wettbewerbs hat zur Folge, dass das große Kontingent der noch nie ausgeschrieben Betriebsleistung der DB AG im bundesweiten SPNV (416 Mio. Zkm) ein jährliches Effizienzpotenzial von **über einer Mrd. Euro** aufweist. Dieses Volumen ergibt sich aus einer Analyse der im Wettbewerb ermittelten Preise für 118 Vergaben (von insgesamt 201 seit Marktöffnung). Demnach konnten die Monopolpreise der DB AG im Mittel **um 26 % gesenkt** werden – bei gleichzeitig **mehr** Leistung (Neufahrzeuge, Angebotsausweitung). Je nach Produktart untergliedern sich die Wettbewerbsgewinne in 47 % durch RE-Leistungen, 33 % RE/RB, 15 % RB und 23 % durch S-Bahnen.

Die Effizienzreserven zu heben gewinnt für die Aufgabenträger zunehmend an Gewicht, weil die DB-Strategie der Gewinnabschöpfung mit Hilfe der Infrastrukturpreise (Trasse, Station, Bahnstrom) die Kaufkraft der Regionalisierungsmittel beständig schrumpfen lässt. Soll das heutige Angebotsniveau im SPNV gesichert werden, sind Wettbewerbsgewinne unverzichtbar. Ebenso notwendig ist diese Finanzquelle für Angebotserweiterungen, damit die Erfolgsstory am Fahrgastmarkt fortgeschrieben werden kann.

Schienengüterverkehr (SGV) – Status quo in Zahlen

Der Marktanteil der Wettbewerbsbahnen im Güterverkehr lag 2008 bei rund 21 %. Während sie ihre Betriebsleistung ungeachtet der zum Jahresende einsetzenden Wirtschaftskrise noch leicht ausbauen konnten, musste DB Schenker Rail in Deutschland Einbußen hinnehmen. Damit setzt sich der Trend fort, dass das Wachstum im SGV der letzten Jahre primär auf die **Wettbewerber** zurückzuführen ist. Dieser Erfolg ist um so bemerkenswerter, als er nicht wegen, sondern **trotz** des widrigen Wettbewerbsrahmens errungen werden konnte.

Allerdings zeigt sich, dass der Wettbewerb nur im **Ganzzugverkehr** und dort

in **bestimmten** Gütergruppen Fuß gefasst hat. Lebhaft ist die Konkurrenz in den Bereichen Container/Kombinierter Verkehr, Chemie, Mineralöl und Baustoffe. In der Spitze steuern die Dritten dort auf einen Marktanteil von 50 % zu. Auch in den Sektoren Holz/Zellstoff und Abfall konnten mehrere NE-Bahnen den Einstieg finden. Dagegen sind die anderen Gütergruppen – vorwiegend im Massengutbereich – unverändert fest in der Hand der DB AG. Im Erzverkehr ist derzeit gar kein Dritter auf eigene Rechnung tätig. Ähnliches gilt für den Wagenladungsverkehr, den DB Schenker Rail dank der kritischen Masse an Frachtaufkommen und der Finanzkraft – bis auf ein kleines Netz der Bahnspedition log-o-rail – allein erbringt.

Verschenkte Potenziale: Wären die unsichtbaren Marktzutrittsbarrieren beseitigt, könnte der Wettbewerb noch **deutlich mehr Tonnage** auf die Schiene ziehen. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die NE-Bahnen viele Neuverkehre für die Schiene akquirieren konnten. Im Unterschied zum weitgehend konstanten SPNV-Marktvolumen bedeutet die Marktanteilsausdehnung der Dritten also **nicht**, dass DB Schenker Rail automatisch Aufkommen verliert. Verkehrs- und klimapolitisch sind die brachliegenden Potenziale besonders ärgerlich. Positiv gedeutet wecken sie Hoffnung auf die Zukunft.

Schiene Personenfernverkehr (SPFV) – Status quo in Zahlen

Seit Beginn der Bahnreform 1994 verharrt der Marktanteil der DB AG bei über 99 %. Während der Luftverkehrsmarkt nach der Liberalisierung durch das Geschäftsmodell der „Billigflieger“ revolutioniert wurde, agiert die DB AG im Fernverkehr auf der Schiene seit 15 Jahren praktisch ohne Konkurrenz. Die Markteintritte DB-fremder Unternehmen lassen sich an zwei Händen abzählen. Von acht Testballons sind bereits vier wieder geplatzt. Alle Einstiegsversuche beschränkten sich auf maximal zwei Zugpaare pro Tag. An einen Systemverkehr – etwa in der Form eines Zweistundentaktes – hat sich aufgrund der Risikostruktur des Geschäfts bis dato kein Dritter herangewagt.

Verschenktes Potenzial: Seitdem die DB AG ihr Fernverkehrsangebot auf die Kapitalmarktfähigkeit hin systematisch opti-

miert, werden die Folgen fehlender Wettbewerbsalternativen zunehmend sichtbar. Die Strategie, auf eine überschaubare Anzahl an Schnellverbindungen zwischen Großstädten oberhalb 250.000 Einwohnern zu setzen, wirkt sich zu Lasten der kleineren Groß- und der Mittelstädte aus. Städte wie Mönchengladbach, Heilbronn, Chemnitz oder Siegen werden vom Fernverkehrsnetz abgehängt. Diese – betriebswirtschaftlich legitime – Schwerpunktsetzung läuft der dispersen Siedlungsstruktur Deutschlands zuwider. Würde sie beibehalten, bliebe der nahegelegene Zugang zum Fernverkehr für einen Großteil der Bevölkerung dauerhaft versperrt. Ohne organisierten Wettbewerb wird es niemanden geben, der die Lücke zu füllen sucht.

Auch dem ICE-Monopol der DB AG täte Wettbewerb gut. Dieser würde die Hochpreispolitik der letzten Jahre einem Markttest unterziehen und alternativen Konzepten eine Chance einräumen.

Was bremst den Wettbewerb?

Der Zugang zum deutschen Schienennetz ist seit 1994 formal frei. Im Praxisalltag wirken jedoch zahlreiche **unsichtbare Schranken**, die den Wettbewerbsbahnen das Leben schwermachen. Dabei wird nicht verkannt, dass sich einiges gebessert hat. So gehen z. B. die Beteiligten professioneller miteinander um, und die Einrichtung der Bundesnetzagentur gibt der Regulierung ein Gesicht. Dennoch wäre es lebensfremd, anzunehmen, dass der Vorstand eines integrierten Konzerns nicht jede Möglichkeit wahrnimmt, seinen im Wettbewerb stehenden Transportgesellschaften über den Hebel der Schieneninfrastruktur Flankenschutz zu bieten. Aktienrechtlich ist er sogar dazu verpflichtet.

Fast alle Wettbewerbshemmnisse haben einen gemeinsamen Kern: die **Herrschaft**

der DB AG über die Schieneninfrastruktur. Wer wie der integrierte DB-Konzern in einem Markt Spieler und Schiedsrichter zugleich sein darf, hat eine privilegierte Stellung, unabhängig von Zahl und Kompetenzen der Oberschiedsrichter (Aufsichtsbehörden).

Bezogen auf die einzelnen Segmente der Schiene kommen unterschiedliche Hindernisse zum Tragen: Im **SPNV** wirkt die **Überkompensation** der DB AG durch die Direktvergaben 2002-2004 noch immer nach. Fabelrenditen von **11,2%** des Umsatzes im Betrieb bzw. **19,3% über die gesamte Wertschöpfung des Konzerns** (2008) eignen sich als Polster, um im Wettbewerb mit Kampfpreisen anzutreten. Indizien für den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung haben mofair e.V. bewogen, eine weitere **Beihilfeschwerde** vor der EU-Kommission anzustrengen. Monopolpreise erleichtern auch Investitionen in Neufahrzeuge, mit denen der Marktführer bei der Erstvergabe der noch geschützten Netze im Wettbewerb kaum zu schlagen ist. Da die Gewinne des SPNV ohne Zweckbindung in den Konzerngewinn fließen, können sie auf allen Märkten, z. B. auch den Wettbewerb im Güterverkehr verzerren, je nachdem wie und wo die DB AG die Mittel einsetzt.

Ein weiteres Hindernis für den Marktzugang im SPNV ist die **Fahrzeugfinanzierung**, vor allem in der Wirtschaftskrise. Schon zu normalen Zeiten gehen die Privaten mit dem Handicap ins Rennen, Fahrzeuge wegen schlechterer Bonität als die Staatsbahn DB AG teurer finanzieren zu müssen. In der Krise potenziert sich diese Benachteiligung, weshalb derzeit sogar börsennotierte internationale Konzerne an der Finanzierungsfrage scheitern. Mittelständische Newcomer haben erst recht keine Chance.



Abbildung 4: Die wichtigsten Hürden für einen funktionierenden Wettbewerb auf der Schiene

Quelle: eigene Darstellung

Das **Vertriebsmonopol** der DB AG errichtet die dritte wesentliche Wettbewerbsbarriere im Nahverkehr. Obwohl die DB AG zunehmend Verkehre verliert, darf sie nach wie vor allein den Vertrieb der Fahrkarten organisieren. Wettbewerber haben keinen Einblick in die Ergiebigkeit der vielen Tarifsysteme. Daher sind sie insbesondere bei solchen Ausschreibungen **benachteiligt**, die das Einnahmerisiko auf den Verkehrsbetreiber verlagern. Zuversichtlich stimmt allerdings der Trend, dass immer mehr Aufgabenträger betreiberneutrale Lösungen für den Vertrieb anstreben.

Im **Güterverkehr** müssen die Wettbewerber andere Hindernisse überwinden. Ihre Entwicklungschancen leiden am stärksten unter dem erheblichen **Rückbau des Netzes** durch die DB AG. Der Konzern plante lange Zeit den Börsengang **mit** der Infrastruktur, so dass ihre Geschäftsfelder einem ähnlichen Wirtschaftlichkeitsdruck wie die Transportsparten unterlagen. In der Folge hat DB Netz zahlreiche Überhol-, Abstell- und Ladegleise sowie Weichen entfernt, die in der kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Erfolgsrechnung des Konzerns als entbehrlich galten.

Grundlage der Entscheidung sind ausschließlich die aktuellen und geplanten Betriebsprogramme der Transporttöchter, nicht jene der Wettbewerber. Ihr Bedarf für die Zukunft wird ignoriert, obwohl sie es in den letzten Jahren überwiegend waren, die der Schiene mehr Verkehr zuführten. Ergebnis ist, dass viele Strecken keine Kapazitätsreserven mehr haben. Jeder hinzugewonnene Verkehr ist eine Bedrohung für die Betriebsstabilität. Ein Lichtblick ist das neuerdings energischere Auftreten des Eisenbahn-Bundesamtes gegen Kapazitätsverringerungen.

Auf der Kostenseite fällt der Missbrauch des **Bahnstrommonopols** am schwersten ins Gewicht. Die Wettbewerbsbahnen werden auf eklatante Weise dadurch **diskriminiert**, dass allein die DB-Transporttöchter in den Genuss der üppigen Mengen- und Laufzeitrabatte gelangen. Diese summieren sich auf bis zu 14%. Weitere Nadelstiche sind die Schwächen in der Betriebsführung (z. B. mangelnde Baustellenplanung), der schwierige Zugang zu Rangierbahnhöfen und der Verzicht von DB Netz, wichtige Dienstleistungen betreiberneutral anzubieten.

Im – vordergründig – eigenwirtschaftlichen **Fernverkehr** sind die Ursachen für den ausbleibenden Wettbewerb zweigeteilt: Der ökonomisch lukrativere Teil des bestehenden Angebotes der DB AG (ICE-Verbindungen, IC Hamburg – Köln) wird nicht attackiert, weil die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Newcomers zu gering ist. Die starren Rahmenvertragsfristen machen es nahezu unmöglich, den notwendigen Fahrzeugbestand für einen konkurrenzfähigen Taktverkehr aufzubauen. Hier müssen Risikozuschläge eingepreist werden, die private Investoren abschrecken.

Dass die Wettbewerber hingegen jene Lücken nicht füllen, die aufgrund der Abschaffung des InterRegio im Fernverkehr zwischen Mittelstädten entstanden sind, liegt an einem **Systemfehler**. Die Trennlinie zwischen eigenwirtschaftlichem Fernverkehr und bestelltem Nahverkehr ist künstlich. Nur die DB AG ist als integrierter Betreiber – derzeit noch – in der Lage, den Fernverkehr einigermaßen auskömmlich zu gestalten. Wegen der notwendigen Fahrzeuginvestitionen wird sich dies bald ändern. Dann ist eine weitere Schrumpfung des Fernverkehrsangebotes vorprogrammiert, sofern der Bund nicht einspringt.

Prognose: Wie entwickelt sich der Wettbewerb bis 2015?

Da die direkt vergebenen Verkehrsverträge der DB AG zwischen 2013 und 2016 auslaufen, werden im **Nahverkehr** ab 2013 zunehmend mehr Zugkilometer pro Jahr auf den Markt kommen. Ankündigungen von jährlich 70 oder 80 Mio. Zkm sind jedoch übertrieben, weil die Aufgabenträger gezwungen sein werden, einen Teil der Leistungsmenge nach hinten zu verschieben, und zwar bis **nach 2020**. Realistisch ist ein Vergabevolumen von 30 bis 40 Mio. Zkm p.a. Positiv zu konstatieren ist, dass die Aufgabenträger den Wettbewerb als Instrument der Effizienzsteigerung mittlerweile für unentbehrlich halten. Damit sinkt das Risiko erneuter Direktvergaben, die die Marktöffnung weiter hinauszögern.

Ob künftig fünf der zehn größten Nahverkehrsunternehmen Europas dem deutschen Markt weiterhin fernbleiben, lässt sich nicht vorhersagen. Entscheidend wird sein, dass aus ihrer Sicht Transparenz und Verbindlichkeit der Vergabekalender. Auch ein oder zwei ausländische Staatsbahnen

könnten noch auf den Markt drängen. Dagegen könnten zwei Landesbahnen zum Verkauf stehen.

Im **Güterverkehr** wird die Wettbewerbsintensität weiterhin hoch bleiben. Die Wettbewerber haben gute Chancen, auch in den Folgejahren stärker als der Marktführer DB Schenker Rail zu wachsen. Dennoch besteht kein Anlass zur Euphorie. Von den noch offenen Auswirkungen der Wirtschaftskrise abgesehen dürfte der Marktzugang zu den Massengütern auch bis 2015 beschwerlich bleiben. Eine Schlüsselstellung nimmt die ungewisse Zukunft der SBB Cargo ein. Fiele sie in die Hände der DB AG, würde dem Wettbewerb in Deutschland und Europa ein Bärendienst erwiesen.

Die DB AG wird im **Fernverkehr** auch bis 2015 weitgehend unbehelligt bleiben. Solange die gegenwärtigen Wettbewerbshindernisse fortwirken, können nur Hasardeure mit Taktverkehren in den deutschen Markt einsteigen. Dies schließt einzelne Experimente nicht aus. Die Konsequenzen der Marktöffnung 2010 für grenzüberschreitende Verkehre werden dramatisch überschätzt. Die Staatsbahnen werden weiterhin auf Kooperation untereinander setzen, anstatt sich gegenseitig die heimische Domäne durch Konfrontation streitig zu machen.

Anforderungen an die Bahnpolitik 2010 ff.

Uneingeschränkt funktionsfähig kann der Schienenverkehrsmarkt erst dann werden, wenn die Infrastrukturbetreiber **verlässlich** unabhängig agieren. Risikokapital privater Investoren fließt nur in das System, wenn der Erfolg des eigenen Geschäftsmodells nicht zu 50% (Infrastruktur!) vom unmittelbaren Konkurrenten gesteuert werden kann.

Die **zweitbeste** Wettbewerbspolitik liegt in der **Stärkung des Regulierers**. Die gesetzlichen Grundlagen der Regulierung müssen geschärft und die personellen Ressourcen der Bundesnetzagentur verbessert werden. Zu erwägen ist, ob der Bereich Eisenbahn wie die anderen Netzsektoren eine eigene Beschlusskammer erhält. Die Anreizregulierung der Infrastrukturentgelte muss unverzüglich eingeführt werden. Die Fachaufsicht über die Regulierung sollte dem Wirtschaftsministerium zugewiesen werden.

Die verkehrspolitischen Baustellen der neu gewählten Bundesregierung sollten sein:

- Die Neu- und Ausbaupolitik im Schienennetz muss sich fortan konsequent auf das Wesentliche (Streckenengpässe, Knoten) konzentrieren. Leuchtturmprojekte ohne Nutzen für den Güter- und den Nahverkehr gehören auf das Abstellgleis.
- Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für das Bestandsnetz muss erheblich verbessert werden. Die Qualitätsanforderungen müssen präzisiert werden (Aufnahme der Indikatoren „Kapazität“ und „Anlagenalter“, streckenspezifische Analyse), und die Sanktionsinstrumente müssen scharfgeschaltet werden.
- Die Infrastrukturverantwortung für die Regionalnetze sollte mittelfristig dezentralisiert werden. Ohne Effizienzgewinne durch den Wettbewerb werden diese Netze wirtschaftlich nicht zu halten sein.
- Die Sicherung der Zukunft des Fernverkehrs muss als bundespolitische Aufgabe erkannt werden. Zu diskutieren ist, ob auch Städte unterhalb von 250.000 Einwohnern das Recht auf ein Grundangebot haben. Wenn ja, muss der Markt anders organisiert werden. Naheliegender wäre ein bestellter Wettbewerb nach dem Vorbild des Nahverkehrs.

Wettbewerb in Zahlen

1 SPNV

Marktanteil Wettbewerber in Deutschland

SPNV 10% der Pkm (2008)
SPNV 18,3% der Zkm (2008)
SPNV 22,3% der Zkm (2011)

S-Bahnen 2,9% der Zkm (2009)
S-Bahnen 6% der Zkm (2011)

Größte Marktteilnehmer

1. DB AG 508,0 Mio. Zkm (2009)
2. Veolia Verkehr 29,4 Mio. Zkm (2009)
3. Arriva 21,5 Mio. Zkm (2009)

Anteil der Erstausschreibungen am Marktvolumen

SPNV 31,6% der Zkm (2009)
S-Bahnen 18,7% der Zkm (2009)

Einsparungen bei 118 wettbewerblichen Vergaben

Gesamt 26,0%
S-Bahn 22,6%
RE-Leistungen 47,3%
RE/RB-Leistungen 32,9%
RB-Leistungen 14,8%

Einsparpotenzial für den Monopolbestand von 435 Mio. Zkm

..... > 1 Mrd. Euro

2 SGV

Marktanteil Wettbewerber in Deutschland

SGV ~21% der tkm (2008)

Größte Marktteilnehmer

1. DB Schenker
Rail 91,0 Mrd. tkm (2008)
2. rail4chem
(Veolia Cargo) 4,2 Mrd. tkm (2008)
3. SBB Cargo 3,9 Mrd. tkm (2008)

3 SPFV

Marktanteil Wettbewerber in Deutschland

SPFV < 1% der Pkm (2008)

Markteintrittsversuche

seit 1994 8
davon gescheitert 4



1 Hintergrund und Ziel des Reports

Die Verschiebung des Börsengangs der Deutschen Bahn AG öffnet ein mehrjähriges Zeitfenster, die Ziele der Schienenverkehrspolitik neu zu diskutieren. Die künftige Bundesregierung steht vor der Frage, ob das Wohl des global operierenden Logistikunternehmens weiterhin im Vordergrund ihrer Politik als Eigentümer stehen soll. Oder ob es nicht an der Zeit ist, die Interessen der Eisenbahnbranche und deren Wachstumsperspektiven in den Blick zu nehmen.

Wer mehr Verkehr auf die Schiene ziehen und den Haushalt entlasten möchte, muss auf eine konsequente Politik des **fairen Wettbewerbs** auf der Schiene setzen. Wettbewerb ist kein Selbstzweck, jedoch alternativlos. So hat die jüngere Vergangenheit unter Beweis gestellt, dass es im Güterverkehr primär die Wettbewerbsbahnen sind, die Neuverkehre auf das Gleis setzen. Und im Nahverkehr ist es dem produktiven Wettbewerb zu verdanken, dass die Aufgabenträger Effizienzgewinne erzielen, die das hohe Angebotsniveau sicherstellen und zielgerichtete Verbesserungen finanzieren. Bleibt der Wettbewerb hingegen wie im Fernverkehr aus, offenbaren sich die negativen Konsequenzen eines Monopols (Hochpreispolitik, Angebots-schrumpfung).

Darüber hinaus gibt es einen zweiten Grund, in diesen Zeiten für die produktiven Kräfte des Wettbewerbs im Schienenverkehr einzutreten. Die Finanzmarktkrise hat den gesellschaftlichen Trend gegen Privatisierung und Globalisierung sichtbar verstärkt. Vielfach wird der Wettbewerb in diese „Achse des (vermeintlich) Bösen“ mit eingereiht, insbesondere wenn er von dem taktisch eingestreuten Vorwurf des Lohndumping begleitet wird. Damit droht dem Wettbewerb ein Kollateralschaden, der bar jeder Vernunft und der Wirklichkeit liegt. Denn das zentrale Anliegen der Wettbewerbsbefürworter besteht gerade darin, auf die Bedeutung fairer und transparenter Spielregeln für alle Marktteilnehmer hinzuweisen.

Dass diese Eigenschaften auch 15 Jahre nach der formalen Marktöffnung nicht ge-

währleistet sind, analysiert der vorliegende Report im Detail. Dabei soll nicht verkannt werden, dass sich im Wettbewerbssinne einiges verbessert hat. So gehen die Beteiligten professioneller miteinander um, und die Bundesnetzagentur gibt der Regulierung Konturen. In jüngerer Zeit tritt auch das früher eher passive Eisenbahn-Bundesamt deutlich energischer gegenüber der DB AG auf. Darüber hinaus hat sich der Wettbewerb unter den Aufgabenträgern als Regelverfahren etabliert, die Fahrzeugindustrie hat sich den Wettbewerbsbahnen deutlich stärker geöffnet.

Trotz dieser Fortschritte ist aber zu konstatieren, dass die verbleibende Wegstrecke vom Monopol in den Wettbewerbsmarkt noch weit ist. Neben sichtbaren Diskriminierungen wie z. B. der Rabattregelung beim Bahnstrom wirken viele **unsichtbare** Schranken, die in der Summe der Nadelstiche das Fortkommen der Wettbewerbsbahnen ausbremsen. Falsch wäre der Anspruch, solche Benachteiligungen rechtssicher nachweisen zu müssen. Dies ist in der Regel nur möglich, wenn die DB AG einen „dummen Fehler“ begeht. Es geht in vielen Fällen auch gar nicht zwingend um aktive Diskriminierungen, sondern um einen Mangel an betreiberunabhängiger Serviceorientierung auf Seiten der Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Der richtige Maßstab für die Beurteilung des heutigen Wettbewerbs ist demnach die Vorstellung, wie ein unabhängiger Betreiber der Schieneninfrastruktur seinen Kunden gegenüberträte, wenn er die Aufgabe hätte, mehr Verkehr auf die Schiene zu ziehen. Daran gemessen ist politisch noch sehr viel zu tun.

Adressaten des Wettbewerber-Reports

Der Wettbewerber-Report beschreibt den Stand des Wettbewerbs und untersucht insbesondere die Schwachstellen im gegenwärtigen Wettbewerbsrahmen, Zugleich schlägt er an vielen Stellen Verbesserungen vor. Da im Wesentlichen der Gesetzgeber den Handlungsrahmen gestalten kann, kann sich dieser Bericht folgerichtig allein an die politischen Entscheider wenden.

Nicht Gegenstand der Kritik ist das Verhalten der Deutschen Bahn AG und deren Organe. Als Wirtschaftsunternehmen agiert der Vorstand so, wie er aktienrechtlich handeln muss. Hierfür haben die Wettbewerbsbahnen großes Verständnis. Weder ist es der DB AG zu verdenken, die öffentliche Meinung zu besetzen, noch ist zu kritisieren, dass sie in Deutschland den Wettbewerb bremst, während sie in Frankreich einem Interessensverband mit dem Ziel der Marktöffnung beiträgt. Ebenso nachvollziehbar ist, dass die Wettbewerbsberichte der

DB AG ein schöneres Bild des Wettbewerbs zeichnen, als die Realität hergibt.

Dennoch haben alle Beteiligten in der Eisenbahnbranche die Hoffnung, dass sich unter dem neuen Vorstand der DB AG die Tonalität ändert und für einige der skizzierten Schwächen im Wettbewerbsrahmen gemeinsam nach Lösungen gesucht werden kann. Langfristig gewinnt die Schiene nur so gegen die konkurrierenden Verkehrsträger.



2 Schienenpersonennahverkehr

Die Abgrenzung zwischen Schienenpersonennahverkehr (kurz: Nahverkehr oder SPNV) und Schienenpersonenfernverkehr (kurz: Fernverkehr oder SPFV) hat der deutsche Gesetzgeber an keiner Stelle eindeutig gefasst. Laut der Begriffsbestimmung des Regionalisierungsgesetzes für den ÖPNV ist dies „im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt“ (§ 2 RegG).

Das Anklingen eines Zweifels in der Legaldefinition ist ein Indiz, dass die räumlich-zeitliche Abgrenzung keine wissenschaftliche Exaktheit zulässt. Ob die Mehrzahl der Beförderungsfälle den beiden Kriterien genügt, ließe sich nur mit Hilfe aufwendiger Verkehrserhebungen ermitteln. Deren Ergebnisse wären **Zeitpunkt**-werte, die schnell überholt sein könnten. Darüber hinaus ist unklar, ob das angebotsseitige Produkt die einzelne Fahrt, eine ganze Linie oder etwa eine ganze Reisekette sein soll. Bei der gesetzlichen Definition stellt sich die Frage, warum ein RE von München nach Prag (6:05 Stunden, 467 km) in die Rubrik Nahverkehr fällt, während umgekehrt ein Pendler-InterCity von Augsburg nach München mit gerade einmal 0:35 Stunden Fahrzeit und 60 km Reiseweite als Fernzug gilt.

In der Praxis haben sich daher – vereinfacht gesagt – **zwei** Merkmale als SPNV-typisch herausgebildet:

- Nach marktökonomischen Kriterien handelt es sich um Personentransporte, die **gemeinwirtschaftlicher** Natur sind. Im Gegensatz zu eigenwirtschaftlichen Verkehren reichen die Fahrgeldeinnahmen von den Nutzern im Durchschnitt nicht aus, um die Vollkosten der SPNV-Leistung einschließlich eines angemessenen Gewinns zu decken. Soll das Verkehrsangebot dennoch aus Gründen der Daseinsvorsorge zustande kommen, muss der Staat – seit der Regionalisierung 1996: die Länder – als „Anwalt der Nachfrager“ in doppelter Funktion einspringen.
 - Die Länder **bestellen** die gewünschte Leistung („wieviel Zugkilometer sollen wo in welcher Qualität gefahren werden“), und
 - sie **finanzieren** mit den Regionalisierungsmitteln die Deckungslücke zwischen den Markterlösen und den Kosten.
- Auf der **Produktebene** („Zuggattungen“) werden alle RegionalExpress-, RegionalBahn- und S-Bahn-Leistungen als SPNV zusammengefasst. Hinzu kommen einige wenige IRE-Leistungen in Baden-Württemberg, wohingegen die IRE-Leistungen in Bayern und Sachsen (Sachsen-Franken-Express) von DB Regio im Auftrag von DB Fernverkehr gefahren werden.

Nahverkehrsleistungen auf der Schiene zeichnen sich durch ökonomische Eigenschaften aus, die den SPNV-Markt grundsätzlich für **lebhaften Wettbewerb** unter

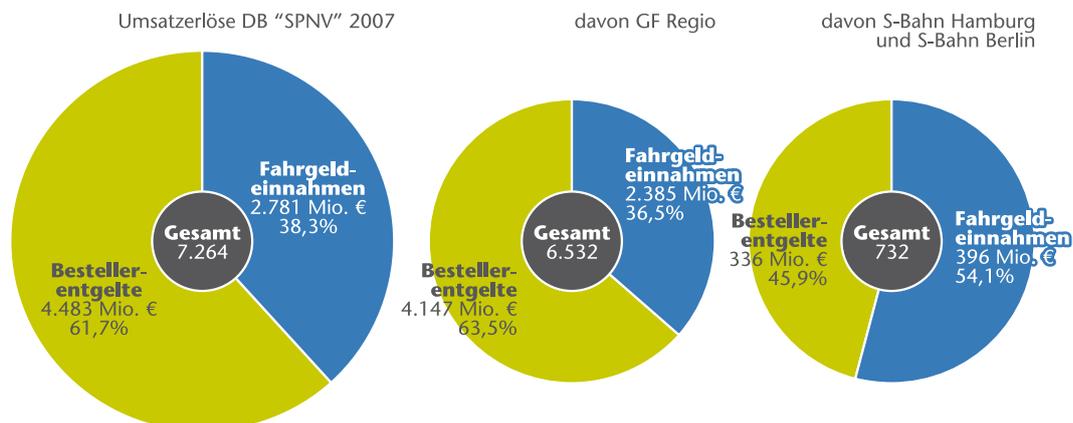


Abbildung 5: Anteil der Bestellentgelte an den SPNV-Erlösen 2007

in Mio. Euro

Quelle: Geschäftsbericht DB AG 2007, eigene Darstellung

Überrendite verdeckt tatsächlichen Kostendeckungsgrad

Der tatsächliche Kostendeckungsgrad der DB AG durch Fahrgeldeinnahmen ist etwas höher als oben ausgewiesen. Genau genommen spiegelt der Quotient aus Fahrgeld- zu Gesamteinnahmen den Grad der Nutzerfinanzierung wider. In den Erlösen ist der Gewinn der DB Regio AG aus dem SPNV enthalten (2007: rund 750 Mio. Euro), der infolge der Direktvergaben überdurchschnittlich hoch ausfällt. Zieht man diesen von den Umsatzerlösen (2007: 7,264 Mrd. Euro) ab, ergeben sich Kosten in Höhe von ca. 6,5 Mrd. Euro. Demnach liegt der Kostendeckungsgrad der Erlöse aus Fahrkartenverkäufen bei 42,8%. Addiert man eine angemessene Rendite von 3-5% hinzu (im Mittel 260 Mio. Euro), werden die Kosten einschl. Gewinn zu 41% gedeckt. Werden Förderungen gewährt, mindern diese den „wahren“ Kostendeckungsgrad.

den Eisenbahnverkehrsunternehmen prädestinieren:

- Bestellermärkte sind darauf angelegt, die Leistung in einem wettbewerblichen Verfahren zu vergeben. Nur so ist gewährleistet, dass die Allgemeinheit mit den geringsten („erforderlichen“) Kosten belastet wird. Ebenso ist es möglich, die beste Qualität im Wettbewerb zu belohnen.
- Die Investitionen im Nahverkehr, die jedes Eisenbahnverkehrsunternehmen tätigen muss (Fahrzeuge, Waschanlage, Betriebshof u. ä.), sind im Regelfall **vergleichsweise unspezifisch**. Damit ist gemeint, dass die EVU von wenigen Ausnahmen abgesehen das Risiko als beherrschbar ansehen, im Falle des Auftragsverlustes auf den Restwerten des Anlagevermögens sitzenzubleiben. Zur Hälfte wird das Investitionsrisiko bereits dadurch gedeckt, dass die Verkehrsverträge im SPNV üblicherweise eine Laufzeit von zehn oder mehr Jahren aufweisen. Im Vergleich zu anderen Branchen ist dies eine überdurchschnittliche Absicherung. Darüber hinaus können die EVU die Gefahr „versunkener Kosten“ durch eigene Maßnahmen eindämmen. Beispiel hierfür ist die Entscheidung, Fahrzeuge zu leasen statt zu kaufen

(wenngleich der Leasinggeber das Risiko natürlich einpreist).

Zudem ist der Wiedergebrauchswert von Fahrzeugen und Werkstätten hoch anzusetzen. Alle Fahrzeuge, die aus beendeten Auftragsverhältnissen frei wurden, konnten bereits innerhalb weniger Monate wieder eingesetzt werden. So fahren heute die immerhin 20 RegioShuttle von TransRegio nach dem Verlust der Verträge in Rheinland-Pfalz für Veolia Verkehr im Grossraum Leipzig. Die Werkstatt, die von der Lausitzbahn (Veolia) in Görlitz betrieben wurde, wird nun von der Nachfolgerin ODEG (Arriva/BeNex) weitergenutzt. Auch die Aufgabenträger senken teilweise das Risiko, sei es über Restwertgarantien oder Endschaffsregelungen zum Übergang auf den Folgebetreiber. Die dritte Option ist die Bereitstellung von Fahrzeugpools über die öffentliche Hand, wie die Beispiele der LNVG (Metronom, Nordwestbahn, Eurobahn) bzw. RMV/Fahma (Vias, HLB) belegen.

Fazit

Die grundlegenden Voraussetzungen für Wettbewerb im Nahverkehr sind günstig. SPNV-Leistungen sind recht homogen, weshalb die Markteintrittsbarrieren für die Anbieter relativ niedrig sind. Wird der Ausschreibungsmarkt transparent gestaltet, findet der Wettbewerb im internationalen Maßstab statt.

Missverständnisse über den Wettbewerb

Ein hartnäckig anzutreffendes Missverständnis ist die Auffassung, dass Aufgaben der Daseinsvorsorge sich nicht mit Prinzipien wie Wettbewerb bzw. Privatisierung vertragen. Dies ist weder plausibel noch empirisch richtig. Im Gegenteil ist der Wettbewerb um den Markt („exklusives Bedienungsrecht auf Zeit“) ein Garant dafür, dass Steuerzahler und Fahrgast ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis für die bestellte Leistung erhalten. Ebenso spricht nichts dagegen, die Aufgabe privaten Unternehmen zu übertragen. Ohne Eigentumsrechte ist der Private gehalten, die vertraglichen Anforderungen bestmöglich zu erfüllen. Andernfalls gefährdet er seine Wiederbeauftragung.

2.1 Stand des Wettbewerbs 2009 – Mehr Schein als Sein

Folgt man der jüngeren Berichterstattung in den Medien, entsteht der Eindruck, als schlugen sich die **strukturell** günstigen Rahmenbedingungen für den SPNV-Wettbewerb bereits im realen Wettbewerbsgeschehen ungeschmälert nieder. Genährt wird das positive Bild einer hohen und flächendeckenden Wettbewerbsintensität durch plakative Meldungen und Aussagen.

- Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg schreibt 22 Mio. Zugkilometer mit Loslimitierung aus: „*Vormachtstellung der DB könnte ins Wanken geraten*“ (Berliner Morgenpost 5.5.2009)
- DB-Regio-Chef Homburg zur Vergabe der Mitteldeutschen S-Bahn: „*[Lohn-]Tarif der Wettbewerber liegen 40 % und mehr unter denen der Bahn*“ (Mitteldeutsche Zeitung vom 9.5.2009)
- Bundesweite Presse anlässlich der Berufung von DB-Chef Grube: „*Steht vor schweren Aufgaben, DB gewann 2008 nur 30 % der Ausschreibungen.*“
- DB-Chef Homburg: „*2009/2010 werden 145 Mio. Zkm vergeben*“ (FAZ vom 6.3.2009)

Die positiven Momentaufnahmen sind für sich gesehen zu einem Großteil richtig – und dennoch verzerren sie die Realität erheblich, wenn sie als einzelne Puzzleteile unsortiert zu einem Gesamtbild collagiert werden. Die differenzierte Beschreibung des wettbewerblichen Status quo muss lauten:

- Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg schreibt 22 Mio. Zugkilometer mit Loslimitierung aus: „*Vormachtstellung der DB könnte ins Wanken geraten*“ (Berliner Morgenpost 5.5.2009)
- DB-Regio-Chef Homburg zur Vergabe der Mitteldeutschen S-Bahn: „*[Lohn-]Tarif der Wettbewerber liegen 40 % und mehr unter denen der Bahn*“ (Mitteldeutsche Zeitung vom 9.5.2009)
- Bundesweite Presse anlässlich der Berufung von DB-Chef Grube: „*Steht vor schweren Aufgaben, DB gewann 2008 nur 30 % der Ausschreibungen.*“
- DB-Chef Homburg: „*2009/2010 werden 145 Mio. Zkm vergeben*“ (FAZ vom 6.3.2009)
- Wettbewerber können auch nur ein Los gewinnen
- 2 Bieter sind im Rennen, DB gewinnt schonmal 50 %
- Loslimitierung: DB hat 470 Mio. Zkm Direktvergaben im Bestand
- DB gründet 30 Billigtöchter aus – wegen Renditevorgabe
- Wettbewerber zahlen z.T. höhere Löhne
- 65 % aller Zkm in Deutschland wurden noch nie ausgeschrieben
- DB rechnet mit deutlich über 50 % Gewinnquote 2009/2010
- Falsch, es sind etwa 67 Mio. Zkm
- Rest sind Quasi-Direktvergaben an DB AG

Die vollständige Gegenüberstellung der Argumente zeigt auf, dass der reale Wettbewerb im SPNV der medialen Einschätzung deutlich hinterhinkt. Ohne Zweifel sind einige Erfolge zu verzeichnen – aber dagegen stehen Bremsmanöver und Seitwärtsschritte, die den Übergang vom Monopol in einen Wettbewerbsmarkt hinauszögern. Dass sich der faire Wettbewerb als Regelverfahren im SPNV durchsetzt, ist keineswegs ein Selbstläufer. Statistisch ist er noch immer eher die Ausnahme als die Regel, wie die nachstehenden Abschnitte belegen.

Die nackten Zahlen

Klassisches Kriterium für den Stand des Wettbewerbs ist die Verteilung der Marktanteile. Diese sahen 2008 wie folgt aus:

2008 lag der bundesweite Marktanteil der DB AG – gemessen an der Verkehrsleistung – noch immer bei **rund 90%**, während die Konkurrenten etwas über 10% auf sich vereinen konnten. Nach kartellrechtlichen Maßstäben ist die DB AG somit nach wie vor klar **marktbeherrschend**. Auch die Erwartung einer differenzierten Betreiberlandschaft mit mehreren starken Akteuren wird nur eingeschränkt erfüllt.

Etwas besser, aber in der Grundtendenz bestätigend sieht das Bild aus, wenn die angebotene Betriebsleistung in Zugkilometern als Referenzgröße herangezogen wird.

Auch nach diesem Kriterium beherrschte die DB AG im Fahrplanjahr 2008 den SPNV-Markt, wenngleich mit einem Marktanteil von **81,7%** die Dominanz im Vergleich zum Vorjahr erneut geringfügig abgenommen hat. Die Wettbewerber vereinigten **18,3%** des bundesweiten Angebots auf sich. Im laufenden Jahr verschiebt sich das Verhältnis nach vorläufigen Berechnungen auf 80:20.

Zu beachten ist, dass die 90:10-Aufteilung nach der Verkehrsleistung das Kräfteverhältnis zwischen DB AG und ihren Wettbewerbern **repräsentativer** beschreibt. Die Kenngröße Zugkilometer bildet die physische Menge der Be-

Abbildung 6:
Marktanteile an der
Verkehrsleistung im
SPNV 2008

in% der Pkm

Quelle:
eigene Berechnungen

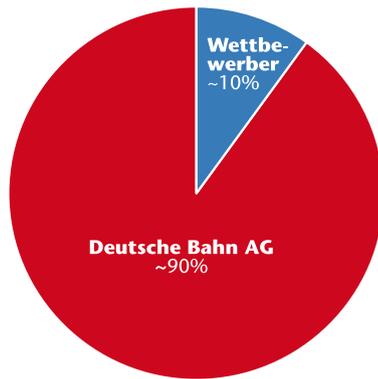


Abbildung 7:
Marktanteile an der
Betriebsleistung im
SPNV 2008

in% der Zkm

Quelle:
eigene Berechnungen

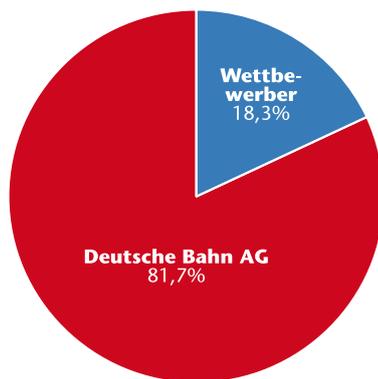
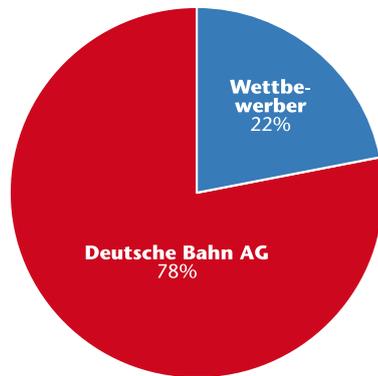


Abbildung 8:
Marktanteile an der
Betriebsleistung im
SPNV 2011

in% der Zkm

Quelle:
eigene Berechnungen



etriebsleistung ab, ohne zu berücksichtigen, wie der Fahrgast das Angebot tatsächlich honoriert. Im Unterschied dazu ist die Verkehrsleistung eine Kennziffer, die sich der Wertgröße Umsatz annähert, da sie die Nachfrage und Reiseweite mit abbildet (allerdings fehlt die Ergiebigkeit der Tarifierung).

Wie ist die Divergenz zwischen 90% Marktanteil der DB an der Verkehrsleistung und 81,7% an der Betriebsleistung zu erklären? Sie spiegelt die Tatsache wider, dass die Wettbewerber der DB AG bis dato überproportional die nachfrage-/ertragschwachen Strecken und Teilnetze gewonnen haben. Ursächlich hierfür ist kein Mangel an Leistungsfähigkeit der Dritten, sondern der Mangel an Gelegenheiten. Die

„Rosinen“ wurden nur in Ausnahmefällen in den Wettbewerb überführt, so dass die Wettbewerber ihr Können dort nur selten unter Beweis stellen konnten. In den vergangenen beiden Jahren hat sich dies allerdings insofern gebessert, als einige höherwertige Verkehre in den Markt gestellt wurden.

Marktsegment S-Bahnen

Besonders augenfällig ist die **Asymmetrie** der Marktchancen, wenn das betriebswirtschaftlich lukrativste Teilsegment der S-Bahnen analysiert wird. Ökonomisch sind die S-Bahn-Verkehre attraktiv, weil sie große Potenziale bei der Optimierung der Umlaufproduktivität eröffnen und vor allem eine höhere Tarifiergiebigkeit versprechen. Das gesamtdeutsche S-Bahn-Angebot umfasst heute rund 150 Mio. Zkm, d.h. **23,6%** des Gesamtmarktes im SPNV, wie die Abbildung 9 auf Seite 25 zeigt.

Deutlich wird, dass der aktuelle Marktanteil der Wettbewerber bei mageren **2,9%** liegt. Selbst im übernächsten Fahrplanjahr 2011 – also unter Einrechnung der noch bevorstehenden Betriebsaufnahme bei der S-Bahn Bremen im Dez. 2010 – steigt der Anteil der Wettbewerbsbahnen auf gerade einmal **6%**. Zum Vergleich: Der bundesweite Marktanteil der Wettbewerber über alle Produktqualitäten wird 2011 bei rund **22%** liegen, d.h. sie sind im Segment S-Bahnen deutlich unterrepräsentiert.

Auch der 6%-Wert ist insofern noch geschönt, als fast die Hälfte (4,3 Mio. Zkm) des künftigen Veolia-Portfolios entweder nicht dem wettbewerbspolitischen Leitbild entspricht bzw. nur eingeschränkt dem Segment S-Bahn zuzurechnen ist. So trägt die S 28 auf der Strecke Kaarst-Mettman zwar das „S“ in der Produktbezeichnung, doch verkehrlich passt sie als Solitär nicht in das klassische S-Bahn-System des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr. An die Tranche der S-Bahn Halle/Leipzig gelangte Veolia Verkehr durch eine freihändige Vergabe. Grund war der Unmut des Aufgabenträgers ZVNL über das Kalkül der DB AG, wegen der verzögerten Fertigstellung der Infrastruktur für die Mitteldeutsche S-Bahn (MDSB) auf eine anstandslose Verlängerung des großen Verkehrsvertrags zu spekulieren. Auch das Los der RegioBahn hatte Veolia Verkehr seinerzeit nicht im offenen Wettbewerb akquiriert.

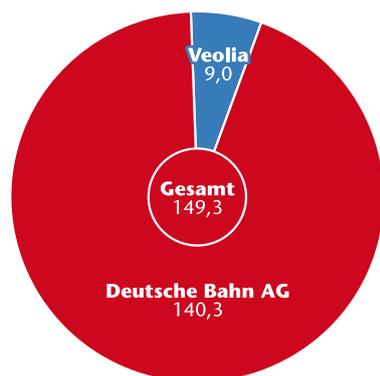
Die Art der Vergaben soll hier keineswegs kritisiert werden, weil sie – befristet – adäquate Mittel der Aufgabenträger sein können, sich aus der Abhängigkeit von DB Regio zu befreien und einen Wettbewerbsmarkt aufzubauen. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass von einem normalen S-Bahn-Ausschreibungsmarkt noch nicht die Rede sein kann.

Über die Marktbeherrschung der DB AG hinaus erscheint auch die geringe Zahl von zwei Betreibern in einem Viertel des Marktes widernatürlich, wenn man in Rechnung stellt, dass das Betreiben von S-Bahnen – sieht man von der Spezifität der Gleichstromfahrzeuge in Hamburg und Berlin ab – keine Besonderheiten aufweist, die auf einen Anbieter zugeschnitten wären. Die Gründe des Ungleichgewichts werden später erläutert.

Die Großen der Kleinen

Bereits 2004 zeichnete die DB AG in ihrem Wettbewerbsbericht das Bild, im heimischen SPNV-Markt von französischen Konzernen „umzingelt“ zu sein. Der Öffentlichkeit sollte suggeriert werden, dass die Wettbewerber ähnlich starke Akteure seien, die der DB AG „auf Augenhöhe“ begegneten. Die implizite, in der Gegenwart noch verstärkte Botschaft an die Politik lautet, dass der Wettbewerb bereits ausgereift sei und keiner institutionellen Pflege bedürfe. Seit neuerem dreht die DB AG sogar die Argumentation um und stellt sich selbst als schutzbedürftig dar, z. B. weil sie in Ländern wie Frankreich keinen Marktzugang erhalte.

Zur Klärung der Faktenlage ist es hilfreich, die Größenrelationen in einer **maßstabsgetreuen** Darstellung zu betrachten (vgl. Abbildung 10 auf Seite 26).



Selbst im 15. Jahr nach der Regionalisierung des SPNV ist der Be(sitz)stand an Verkehrsverträgen der DB AG mit 508 Mio. Zkm rund **siebzehnmal** größer als das im Wettbewerb errungene Portfolio des ersten Verfolgers Veolia Verkehr. Da alle Vergaben mit Betriebsaufnahmen bis Dez. 2010 wegen der langen Vorlaufzeiten entschieden sind, steht bereits heute fest, dass sich an der Dominanz der DB AG bis 2011 praktisch nichts ändert. In zwei Jahren sinkt der Faktor leicht von 17 auf 13,7. Ein anderes Beispiel für die wahren Kräfteverhältnisse: Die vier größten Wettbewerber kommen **zusammen** auf ein gutes **Achtel** der DB AG.

Im Übrigen überzeichnet das Label der Internationalität die gegenwärtige Schlagkraft der Wettbewerber. Im Vergleich zur DB AG sind diese dezentraler und schlanker aufgestellt. Die ausländischen Headquarter der Unternehmen mischen sich kaum in das Tagesgeschäft ein (Ausnahme: Finanzmarktkrise). Auch die Deutschlandzentralen der Unternehmen sind mit 15 bis 50 Personen eher klein ausgestattet. Im Kern fokussieren sie sich auf Geschäftsentwicklungen (Ausschreibungen, Akquise von Unternehmen), Einkauf von Fahrzeugen, Buchhaltung, Personalentwicklung und Finanzmanagement. Das operative Geschäft liegt vollständig in den Regionalgesellschaften. Dieses Geschäftsmodell durchzieht alle größeren Konkurrenten der DB AG, seien es Veolia, Arriva, BeNex, NedRailways oder Keolis. Demgegenüber ist die DB AG ressourcenseitig erheblich üppiger und teilweise besser ausgestattet – allerdings zum Preis deutlich höherer Konzernumlagen. Eine der wichtigsten Stellschrauben – die Vernetzung zur Bundes- und Landespolitik – können die internationalen Konzerne derzeit kaum bedienen.

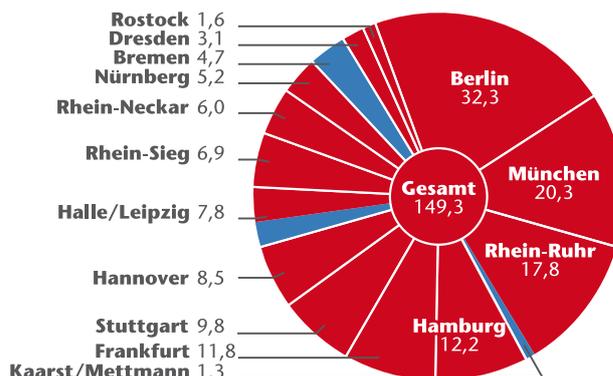


Abbildung 9: Marktanteile bei S-Bahnen in Deutschland 2011

in Mio. Zkm

- In den dargestellten S-Bahn-Systemen sind nicht enthalten:
- Stadtbahn-Systeme wie Karlsruhe, Kassel oder Saarbrücken,
 - S-Bahn-Systeme, die vorwiegend unter Marketing-Aspekten entstanden wie in Magdeburg, Offenburg („Ortenau“), Freiburg („Breisgau“) oder Basel (deutsche Strecke Lörach – Zell),
 - Ausländische Systeme mit geringfügigen Ästen auf deutschem Gebiet (Salzburg).

Quelle: eigene Berechnungen

Modal Split der Wettbewerber

Die Marktanteilsverteilung **innerhalb** der Gruppe der Wettbewerbsbahnen ist aufschlussreich, weil sie die Einstiegschancen der EVU in Abhängigkeit ihrer Eigentumsstrukturen wiedergibt und interessante Rückschlüsse auf die Marktverfassung zulässt.

Im laufenden Fahrplanjahr 2009 zeichnen 33 Wettbewerber neben der DB AG für SPNV-Verkehre verantwortlich. Von ihnen betreiben 16 Unternehmen nur eine einzige Strecke bzw. ein örtliches kleines Netz. Gezählt werden alle EVU, die mindestens ein Los in einem förmlichen Vergabeverfahren zwischen 1996 und heute errungen haben. Als Wettbewerber werden dabei nur die Konzerne aufgeführt, nicht die Tochterunternehmen. Soweit mehrere EVU ein Gemeinschaftsunternehmen bilden, wurden die Leistungen nach den Gesellschafteranteilen **gewichtet** (z. B. ODEG zwischen Arriva und BeNex, Metronom zwischen Arriva und BeNex [und anderen], nordbahn zwischen AKN und BeNex).

Bestandteil der Wettbewerbsauswertung sind folgende Vergabeverfahrenstypen

- Förmliche Vergaben nach Vergaberecht (offenes, nicht-offenes und Verhandlungsverfahren),
- Freihändige Vergaben/Preisfrageverfahren mit ernsthafter Anfrage bei mehreren Bietern
- Direktvergaben an NE-Bahnen von bis-

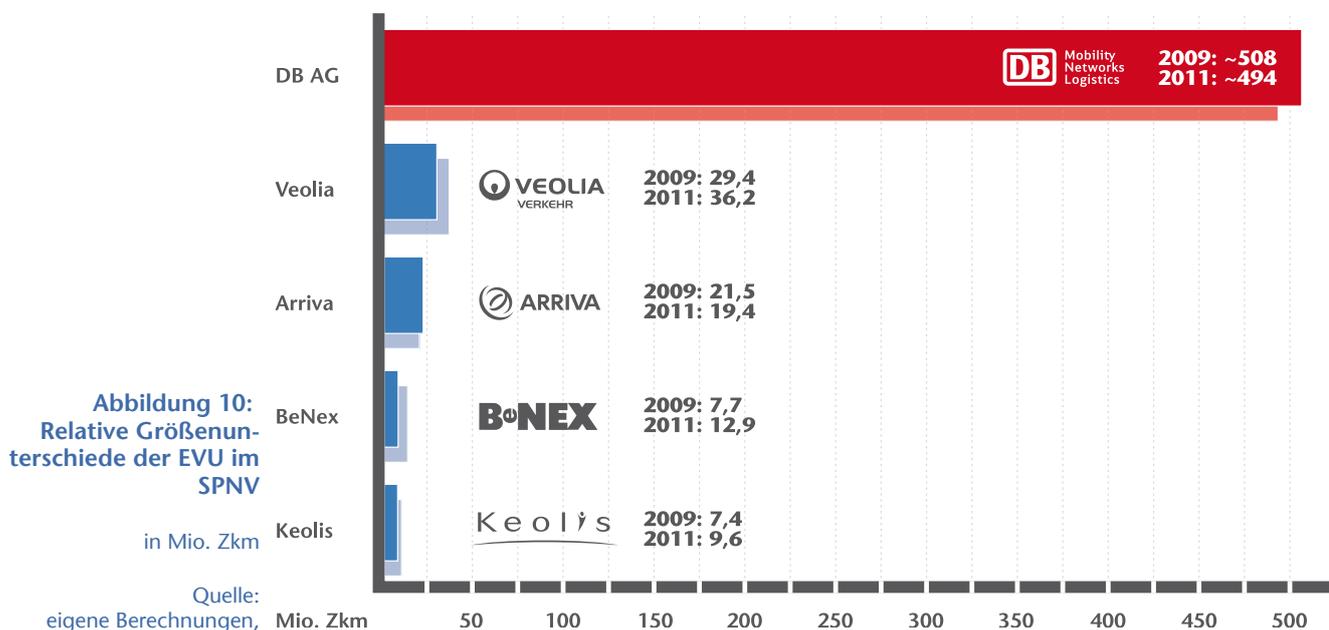
herigen DB-Leistungen, sofern dies unmittelbar der Marktpflege dienen sollte.

Unberücksichtigt bleiben alle (faktischen) Direktvergaben an DB Regio, sei es in direkt abgeschlossenen Verkehrsverträgen oder bei formaler Interessenbekundung im Rahmen eines Loses, die eindeutig auf die DB AG zugeschnitten sind, z. B. weil die Wettbewerbsbahnen – siehe aktuelle Vergabe in Bayern – 58,5 Mio. Zkm auf einen Schlag übernehmen müssten.

In der Gesamtsumme kommen diese Marktteilnehmer auf 109,8 Mio. Zkm im laufenden Fahrplanjahr, die sich gemäß Abbildung 11 auf Seite 27 auf die EVU verteilen.

Die beiden größten Betreiber – Veolia Verkehr und Arriva – zeichnen für 50,9 Mio. Zkm verantwortlich. Rechnet man die „anderen Kommunalen“ mit 8,9 Mio. Zkm heraus, sind alle anderen Wettbewerbsbahnen zusammen so groß wie die Nr. Zwei (Veolia) und Drei (Arriva) im SPNV-Markt. Allerdings wird sich das Bild noch etwas verschieben, da BeNex in den nächsten Jahren durch die Betriebsaufnahmen im E-Netz Regensburg und Dieselnetz Oberfranken an Arriva heranrücken wird. Gewinnt BeNex als einer von zwei Bietern ein größeres Los in Brandenburg, könnte das EVU zur Nr. 2 aufsteigen.

Fast man die Wettbewerber nach dem Kriterium ihrer Eigentümerstruktur bzw. Rechtsform zusammen, ergibt sich das Bild der Abbildung 12.



Blendet man die verbliebenen privaten Bahnen aufgrund ihres vernachlässigbaren Anteils aus, besteht die Wettbewerberlandschaft aus **drei** Gruppierungen:

- Die größte Gruppe sind die **international agierenden Konzerne** mit 63 %. Diese sind am Kapitalmarkt notiert (Veolia, Arriva, Keolis, Transdev) oder haben einen strategischen Investor (BeNex). Keolis und Transdev weisen die Besonderheit auf, dass an ihnen der französische Staat mit einer Minderheit indirekt beteiligt ist, sie also keine reinen Privatbahnen sind. Ein weiteres Mitglied dieses Kreises ist Rhenus-Veniro, das zur Rethmann-Gruppe als eigentümergeführtes Unternehmen gehört.
- Die zweite Kategorie bilden die **Landes- und Kommunalbahnen**. Numerisch sind sie sogar in der Vorhand, jedoch verantworten sie weniger Umsatz und erbringen eine deutlich geringere Betriebsleistung (29 %). Ihr Tätigkeitsfeld liegt in der Regel im Umkreis des Firmensitzes. Lediglich die bereits des öfteren als Verkaufskandidat gehandelte Hessische Landesbahn ist überregional tätig und moderat wachstumsorientiert
- Komplettiert wird das Feld durch die **ausländischen Staatsbahnen**, die derzeit nur aus zwei Akteuren besteht und 7 % des Marktes bestreiten. Die SBB betreibt den Seehas sowie die S-Bahn im Raum Lörrach und betätigt sich nur im grenznahen Gebiet. Aktuell hat sie sogar Leistung verloren, weil sie nicht mehr an der Erbringung des ALEX Oberstdorf—München beteiligt ist. NedRailways hat Ende 2008 Abellio übernommen.

Auffällig ist die Leerstelle in der Rubrik des **privaten Mittelstandes**. Nach der Insolvenz der Karsdorfer Eisenbahn und dem Verkauf der Prignitzer Eisenbahn an Arriva beschränken sich die Marktaktivitäten derzeit auf die Rurtalbahn, die durch ein Management-Buy-Out der Dürener Kreisbahn entstanden ist, sowie die Sächsisch-Böhmische Eisenbahn als Tochter der pfälzischen Hochwaldbahn. Die SBE wird Dez. 2010 aus dem Markt ausscheiden, da sie im Rahmen der Ausschreibung Zittau die Fahrzeugfinanzierung und die Anforderungen an die Sicherheitsleistungen nicht bewältigen konnte. Die ehemalige Museumsbahn und heutige Güterbahn PRESS

engagiert sich im Dampfzuggeschäft auf der Insel Rügen.

Die Gründe für die Abwesenheit des Mittelstandes dürften im hohen Kapitalbedarf, den Risiken des Geschäfts gerade auch im Hinblick auf kurzfristige Zahlungsschwankungen, aber auch der Zurückhaltung von Aufgabenträgern vor kleineren Unternehmen zu sehen sein. Ebenso wirken rechtliche Hürden mutmaßlich abschreckend. So hat die Vergabekammer Sachsen (Beschluss vom 9.2.2009, 1 SVK 071/08) die Bezuschlagung an die mittelständische **EGP** (Abspaltung der Gütersparte von der PEG/Arriva) gekippt, weil die Firma ihre Leistungsfähigkeit nicht hinreichend nachgewiesen habe.

Daneben sind schätzungsweise gut 17 Mio. Zkm auf Seiten der NE-Bahnen zu verzeichnen, die sich im Groben so zusammensetzen:

- Rund 7,5 Mio. Zkm werden im Auftrag **kommunaler** Aufgabenträger gefahren, z. B. des KVV (Stadtbahnsystem), des SaarVV (Stadtbahn Saarbrücken) oder der baden-württembergischen Zweckverbände wie Schönbuchbahn, Ammertalbahn, Wieslaufalbahn, Seehäse.

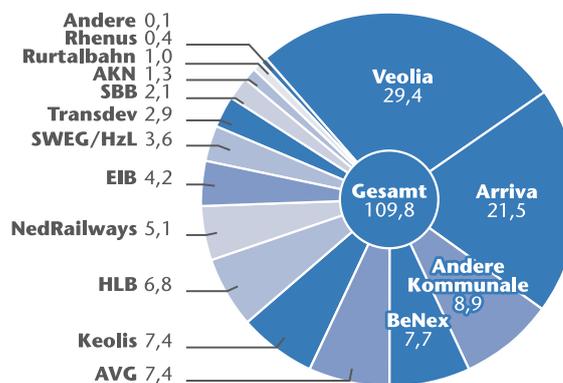


Abbildung 11: Verteilung der Wettbewerber im SPNV 2009

in Mio. Zkm

Quelle: eigene Berechnungen

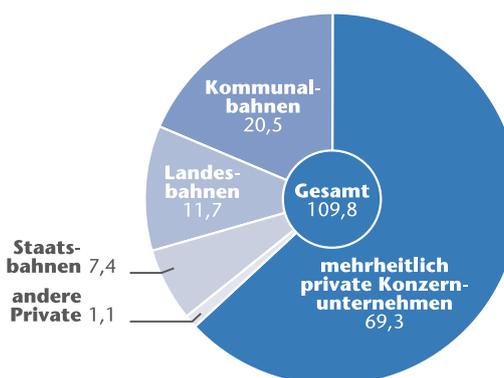


Abbildung 12: Verteilung der Wettbewerber im SPNV 2009, gruppiert

in Mio. Zkm

Quelle: eigene Berechnungen

- Circa **8 Mio. Zkm** sind bislang formal **eigenwirtschaftliche** Verkehre der Landesbahnen wie HzL, SWEG, AKN oder HLB. Diese Verkehre waren vor der Regionalisierung nicht bestellt, sondern wurden indirekt bezuschusst. Noch heute werden diese Verkehre vielfach nicht im Rahmen eines förmlichen Verkehrsvertrags erbracht, sondern z. B. über Defizitausgleiche finanziert.
- Knapp **2 Mio. Zkm** sind den **Schmalspurbahnen/Dampfeisenbahnen** zuzurechnen, die hier außer Betracht bleiben, da sie für die Beurteilung des Wettbewerbs im SPNV keinen repräsentativen Anwendungsfall liefern. Allerdings demonstriert das Beispiel auf der Insel Rügen mit den Betreibern KEG (van Engelen), Guttwein, Schöntag und nun PRESS, dass der Wettbewerb um den Betrieb durchaus möglich ist, sofern die Infrastruktur und die erforderlichen Spezialfahrzeuge sich im öffentlichen Eigentum befinden.

vor Augen, der bislang zu selten beachtet wird. Konträr zu den Argumenten der DB AG hält KCW die Liste der zehn größten international operierenden Nahverkehrsunternehmen für ebenso instruktiv, die bis dato **nicht** in den deutschen Markt eingetreten sind.

Lediglich die Hälfte der hier abgebildeten SPNV-Unternehmen ist in Deutschland vertreten. Aus investitionspolitischem Blickwinkel ist dies ein eindeutiges **Warnzeichen**, zumindest den Ursachen der Abstinenz auf den Grund zu gehen. Zwar gibt es keinen Automatismus, dass alle international agierenden EVU in jedem Mitgliedstaat der EU gleichermaßen präsent sein müssen. Darüber hinaus vermittelt die Karte den Eindruck, als seien die fünf ferngebliebenen Unternehmen allein auf Großbritannien fixiert, da sie in keinem anderen Land der EU SPNV betreiben (Ausnahme: First bot in Dänemark und Schweden bei Ausschreibungen mit). Doch diese Deutung wäre eine voreilige Schlussfolgerung, und zwar aus drei Gründen.

Die internationalen „No-Shows“

Dass die institutionellen Rahmenbedingungen des SPNV-Marktes in Deutschland aus Betreibersicht noch verbesserungsbedürftig sind, führt ein weiterer Indikator

- Deutschlands Nahverkehrsmarkt ist mit Abstand der **größte** Europas. Nach normalen unternehmerischen Maßstäben steht zu erwarten, dass Konzerne mit



Abbildung 13:
Internationale SPNV-
Unternehmen in Eu-
ropa

dunkelblau: SPNV,
hellblau: Bus- und Light-
Rail-Verkehre

Quelle:
eigene Darstellung

internationaler Ausrichtung auf diesem attraktiven Geschäftsfeld tätig werden (mind. acht von zehn Unternehmen). Dies gilt um so mehr, als die Internationalität der Anbieter entweder durch ein Engagement in ausländischen Busmärkten unterstrichen wird oder aber global in anderen angelsächsischen Ländern. Des Weiteren sind Märkte wie in Dänemark oder der Niederlande so klein, dass ohnehin nur für wenige Unternehmen Platz ist.

- Die Karte bildet die Einsatzgebiete der EVU ab, in denen sie **heute** tätig sind oder in jüngerer Vergangenheit an einer Vergabe teilgenommen haben. Frühere Engagements werden außen vor gelassen. Diese zeigen aber die ehemalige Einschätzung des Unternehmens hinsichtlich der Offenheit des Marktes an. Allerdings müssten die Gründe des Ausstiegs hinterfragt werden (normaler Ausschreibungsverlust versus strategischer Rückzug).
- Das bedenklichste Zeichen ist die Tatsache, dass von den fünf Unternehmen sich mindestens drei (davon zwei intensiv) über mehrere Jahre mit einem Markteintritt in Deutschland befasst haben (**First Group, Serco, National Express**), aber letztlich dagegen entschieden. Durchgängig moniert wird die Intransparenz wichtiger Marktparameter, z. B. Wettbewerbsfahrpläne, Art der Vergabeverfahren, Zuschlagskriterien, Zugangsbedingungen zu Fahrzeugen/Werkstätten/Personal, Zugang/Gestaltungsmöglichkeiten Tarif und Vertrieb und wettbewerbsneutrale Einnahmenaufteilung.

Insgesamt bringt die Hälfte der Global Player mit ihrer Abwesenheit in Deutsch-

Alarmzeichen OHE-Verkauf

Die Privatisierung der OHE fügt sich in das oben skizzierte Bild ein. Die Experten waren sich im Vorfeld einig, dass die OHE als überaus interessantes Unternehmen mit starkem SPNV-Schwerpunkt (Metro-nom), aber auch Güterverkehr, Infrastruktur und Werkstätten ein Filetstück sein müsse, das Begehrlichkeiten vieler Käufer wecken würde. Tatsächlich bemühten sich aber nur zwei in Deutschland präsente EVU (Arriva, Abellio) sowie zwei Newcomer (First und NedRailways) um das Unternehmen. Nur eines von den vier gab am Ende ein verbindliches Angebot ab und erhielt zwangsläufig den Zuschlag (Arriva).

land das Urteil zum Ausdruck, dass sich der Einstieg in den SPNV-Markt (derzeit) nicht lohnt. Weil diese Unternehmen allesamt am Kapitalmarkt notiert sind, liegt der Verdacht nahe, dass diese Wertschätzung auf ein negatives Testat der internationalen Investoren hinausläuft. Mangelnde Marktgröße und potenzielle Ertragskraft scheiden als Argumente aus, so dass die Ursachenforschung woanders ansetzen muss.

Phantomschmerzen

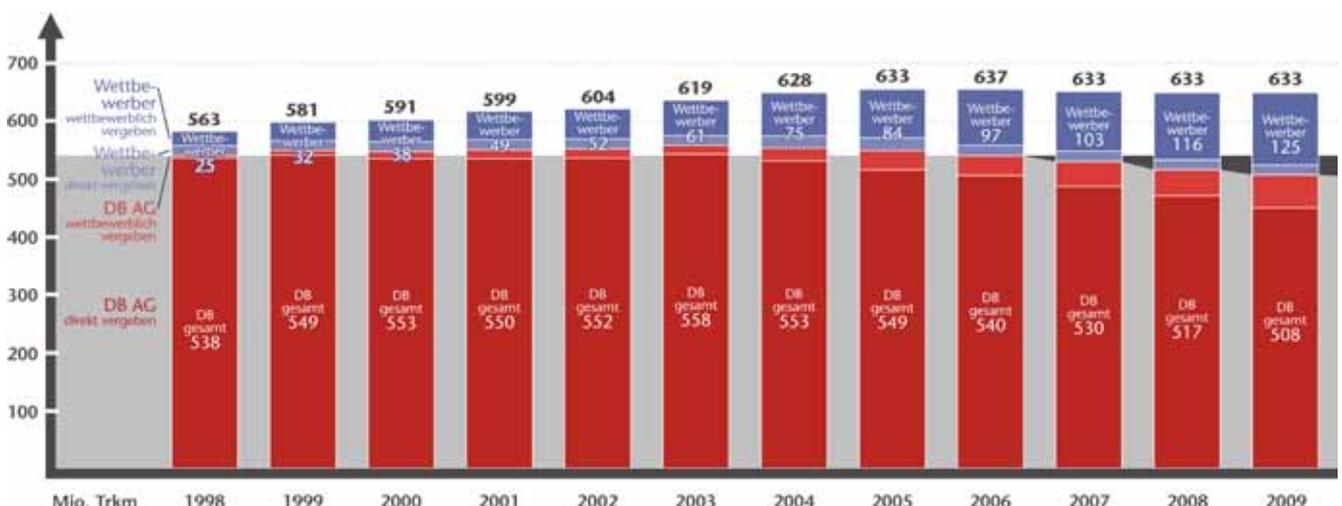
Ein weiteres beachtenswertes Indiz für die tatsächliche Wettbewerbsintensität erschließt sich aus der nachstehenden Zeitreihe in Abbildung 14. In ihr wird der Bestand an Verkehrsverträgen der DB AG zur Größe des Gesamtmarktes gesetzt. Das Delta bildet den Marktanteil der Wettbewerber ab.

Abbildung 14: Betriebsleistung DB vs. Wettbewerber im SPNV 1998–2009

in Mio. Trkm

Quelle: eigene Darstellung

Der Kurvenverlauf der DB AG zeigt, dass sie bis 2003 ihren absoluten Vertragsbe-



stand erheblich ausweiten konnte. Entgegen der Rhetorik in diesem Zeitraum traf der Wettbewerb die DB AG bis dahin **gar nicht**. Dass die Wettbewerbsbahnen in dieser Zeit dennoch Marktanteile erobern konnten, lag primär an der massiven Ausweitung des Gesamtangebotes durch die Aufgabenträger, nachdem sie über erheblich mehr Regionalisierungsmittel verfügen konnten. So hat das bundesweite Angebot von 1993/1994 bis heute um ca. 140 Mio. Zkm zugenommen (28% mehr als zum Ausgangszeitpunkt). Spitzenreiter der Angebotsausdehnung zwischen 1995 und 2005/2006 waren Rheinland-Pfalz +37,7%, Baden-Württemberg +33,9%, NRW +33,1% sowie Schleswig-Holstein +21,7%. Anders formuliert: Rechnerisch sind nur die zusätzlich bestellten Leistungen in den Wettbewerb gegeben worden, nicht das Grundangebot zu Beginn der Regionalisierung.

Erst seit Überschreiten des Scheitelpunktes 2003 schmilzt der Bestand der DB AG ab. Allerdings ist das Tempo gemächlich. So fuhr die DB AG 2006 noch mehr Zkm als 1998, und selbst 2011 werden es noch knapp 500 Mio. Zkm sein, Von ihnen mussten sich etwa 416 Mio. Zkm noch nie einer Erstausschreibung stellen.

Unterdurchschnittliche Marktdynamik

Angesichts eines Marktanteils der NE-Bahnen 2008 von 18,3% (der Zkm) ist der Schluss evident, dass die Dynamik des Marktöffnungsprozesses zu wünschen übrig lässt. Eine Steigerung von 10,1 Prozentpunkten zwischen 2001 (8,2%) und 2008

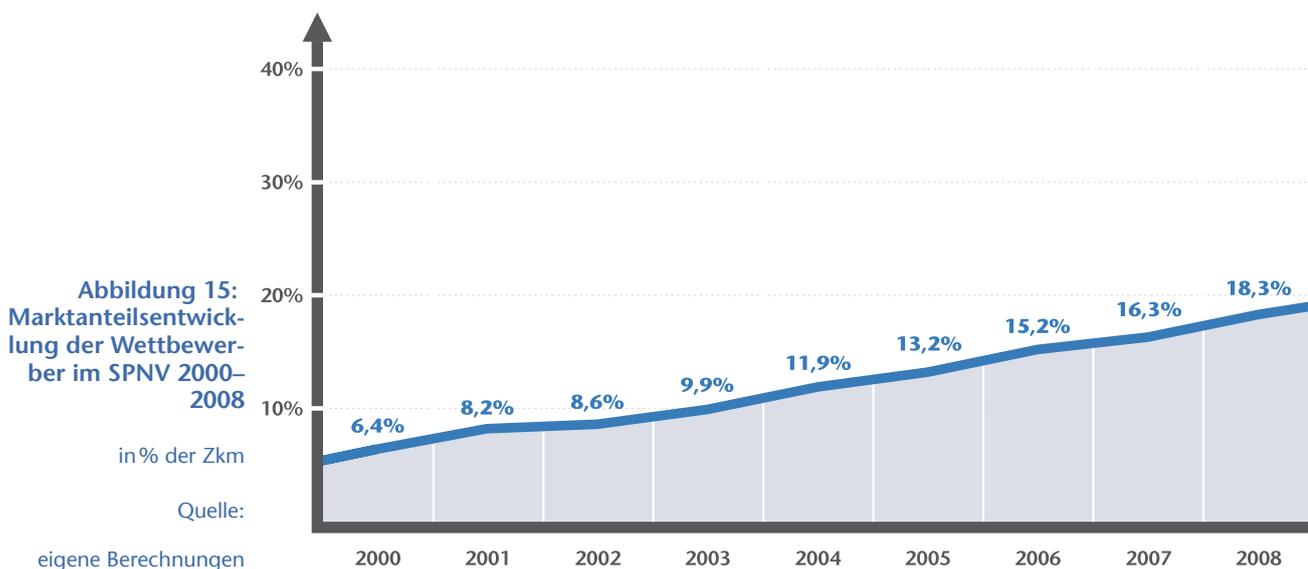
(18,3%) entspricht einem ungewichteten Mittel von 1,4 Prozentpunkten. Dabei ist auch innerhalb des Zeitraums keine Beschleunigungsphase erkennbar, wie die Abbildung 15 zeigt.

Zum Vergleich eignet sich die Dynamik der Marktöffnung mehrerer Güter im Netzsektor Telekommunikation. Dagegen fällt der SPNV deutlich ab, indem er keine Boomphase aufweist, sondern die Wettbewerber beständig, aber auf niedrigem Niveau Marktanteile hinzugewinnen.

Wäre das Monopol binnen zehn oder längstens 15 Jahren konsequent in den Wettbewerb überführt worden, würde der Marktanteil Dritter bei einer Erfolgsquote von bislang 50–60% sukzessive auf eben diesen Korridor am Ende des Zeitraums (2011) zusteuern. Die DB AG wäre mit 40–50% noch immer der größte Betreiber, aber in „Sichtweite“ und kein marktbeherrschender, sondern **marktstarker** Akteur in einem funktionierenden Oligopolmarkt mit hoher Wettbewerbsintensität.

Ursachenanalyse

Der geringe Marktanteil der Wettbewerbsbahnen ist isoliert besehen kein Beleg, dass der SPNV-Markt in seiner Funktionsfähigkeit eingeschränkt sei. Hat ein Unternehmen seine Dominanz im Leistungswettbewerb errungen, ist diese zunächst nicht angreifbar. Gleichwohl ist ein konstant hoher Marktanteil oberhalb der Norm (gängig: 40%) stets ein **Anlass**, die Funktionstüchtigkeit des Marktes zu überprüfen. Denn im Normalfall arbeiten die



ökonomischen Gesetzmäßigkeiten auf Dauer gegen eine solche Übermachtstellung.

Im SPNV kommen mehrere Faktoren zusammen, die den Verdacht der Marktstörung begründen. Die Renditen der DB AG sind nicht nur exorbitant hoch, sondern nehmen im Zeitablauf noch zu. In sichtbarem Widerspruch dazu steht die ständige Beschwerde der DB AG, bei den Personalkosten gegen einen Vorteil der Wettbewerber von „40% und mehr“ anzukämpfen. Zugleich ist die Beförderung von Personen auf der Schiene eine relativ leicht austauschbare Leistung, für die eine Vielzahl an Anbietern zur Auswahl steht. In dieser Kombination ist es erklärungsbedürftig, wenn der Marktanteil Dritter über ein Jahrzehnt nur mühsam steigt.

Für dieses Phänomen kann es drei Gründe geben:

- Die Wettbewerber sind noch nicht leistungsstark, oder die DB AG hat ihre Kostenstrukturen als Reaktion auf den Wettbewerb bereits mit hoher Anpassungsgeschwindigkeit verbessert

Bewertung: Beides trifft eindeutig **nicht** zu. Ihre grundsätzliche Leistungsfähigkeit haben die Wettbewerber inzwischen über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren demonstriert. Währenddessen haben gut 200 Vergaben einschließlich Folgevergaben und Verlängerungen stattgefunden, von denen die Wettbewerber mehr als die Hälfte für sich entscheiden konnten. Eine solche Rückgewinnquote erübrigt jede Qualitätsdiskussion. Es wäre auch schwer zu erklären, warum international bewährte Unternehmen, aber auch kommunale oder Landesbahnen mit jahrzehntelanger Erfahrung die Aufgabe nicht stemmen können sollten.

Daneben sticht ins Auge, dass die Wettbewerbsbahnen in praktisch allen Qua-

litätserhebungen der Aufgabenträger tendenziell besser als der Marktführer abschneiden. Dies mag zum Teil daran liegen, dass sie häufiger mit neuen Fahrzeugen operieren, die erfahrungsgemäß beim Fahrgast gut ankommen. Ebenso kann eine Rolle spielen, dass die DB AG stärker in den Ballungsräumen und Brennpunkten wie z. B. Hamburg, Köln oder Rhein-Ruhr vertreten ist (Schattenseite der Direktvergaben). Dennoch spricht viel dafür, dass die NE-Bahnen vor allem auch ein größeres Engagement an den Tag legen, weil sie als Newcomer mit Leistung überzeugen wollen. Das beste Indiz für die qualitätssteigernde Wirkung des Wettbewerbs liefert DB Regio selbst. Sobald sie ihre Leistungen im Wettbewerb gewinnen konnte, schneidet sie in den Tests mit hervorragenden Qualitätswerten ab.

Das Argument des Gleichstandes bei den Kosten stellt die DB AG selbst in Abrede. Allerdings ist die geplante Ausgründung von 30 „Billigtöchtern“ nach dem Vorbild der Heidekrautbahn ein Fingerzeig, dieses Ziel bald erreichen zu können (siehe auch Kapitel 2.3.3 auf Seite 52).

- Die Aufgabenträger als Besteller bevorzugen die DB AG

Bewertung: Diese These ist **abwegig**. Zwar mag sie im Einzelfall auf der Ebene von Einzelpersonen zutreffen, aber genauso gut könnte die DB AG im Gegenzug einwenden, sich zuweilen benachteiligt zu fühlen. Nach der Erfahrung von KCW sind die Aufgabenträger in aller Regel neutral und nur daran in-

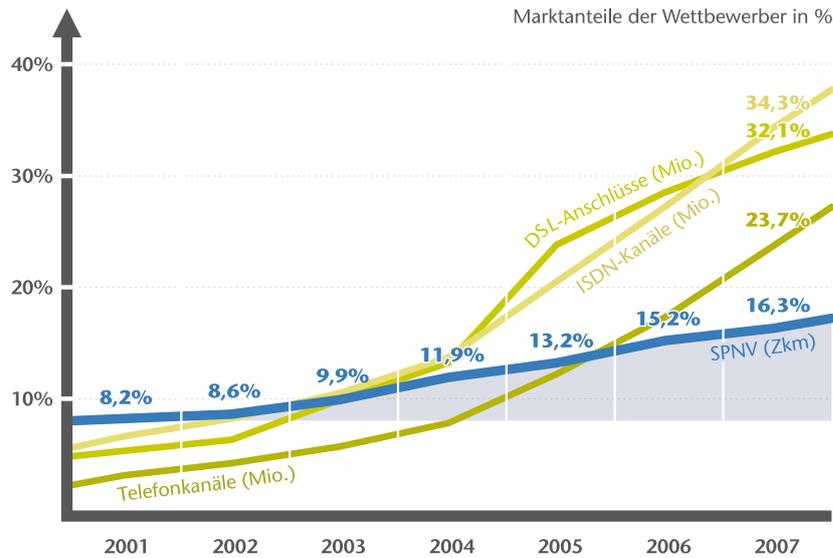


Abbildung 16: Dynamik von Marktöffnungen in Netzsektoren – Marktanteile von Wettbewerbern 2001–2007 in Deutschland

in %

Quelle: Bundesnetzagentur, eigene Berechnungen

teressiert, bei Vergaben das für sie und die Region bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Hierzu hat in hohem Maße der gesteigerte Wirtschaftlichkeitsdruck beigetragen, den – neben der Kürzung der Regionalisierungsmittel – die DB AG maßgeblich selbst ausgelöst hat, und zwar durch die jährliche Anhebung der Infrastrukturpreise oberhalb der Dynamisierungsrate von 1,5 %. Dadurch ist die Kaufkraft der Regionalisierungsmittel beständig gesunken.

- **Geringer Ausschreibungsumfang verengt den Marktzugang**

Bewertung: Nur dieses Argument erweist sich als **tragfähig**, weshalb es gesondert analysiert werden soll.

Der Mangel an Gelegenheiten

Der wesentliche Grund für die mäßige Marktdynamik im SPNV wurzelt in dem geringen Ausschreibungsumfang.

Nach KCW-Zählung werden 2011 rund 200 Mio. Zkm der bundesweit gefahrenen 633 Mio. Zkm den Status haben, **mindestens einmal** in einem Wettbewerbsverfahren mit bereits abgeschlossenem Ergebnis vergeben worden zu sein. Dies entspricht einer Quote von **31,6%**. Umgekehrt bedeutet dies: Der Löwenanteil von etwa 416 Mio. Zkm ist dann noch immer im langfristig gesicherten Bestand jener Großen Verkehrsverträge der DB AG, die überwiegend von 2002 bis 2004 direkt – d.h. ohne Wettbewerbsverfahren – vergeben worden waren (siehe Abbildung 17).

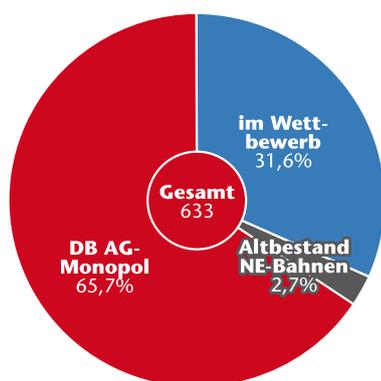
Eine Ausschreibungsquote von 31,6% binnen 15 Jahren bedeutet, dass im Mittel jährlich ganze 2,1% des Gesamtmarktes dem Monopol der DB AG entzogen wurden. Lässt man die Zeitrechnung erst ab 2000 mit dem Argument beginnen, dass die Besteller und Wettbewerber sich auf die Regionalisierung einstellen mussten, beträgt die Vergabequote rund 3% p. a. Würde diese Geschwindigkeit der Marktöffnung beibehalten, wäre sie erst **2034** nach **weiteren 23 Jahren** abgeschlossen. Wie die Ausführungen im Prognose-Abschnitt zeigen werden, ist mit dieser Fortschreibung des geringen Tempos **nicht** zu rechnen, da die Aufgabenträger zunehmend auf die Effizienzvorteile des Wettbewerbs setzen (müssen). Gleichwohl wird deutlich, dass der Liberalisierungsprozess augenscheinlich **kein** Selbstgänger ist und der weiteren Marktpflege bedarf.

Aus der Sicht der Wettbewerber ist das Beharrungsvermögen der Schutzzone zugunsten der DB AG besonders schmerz-

Abbildung 17:
Anteil der Erstvergaben im Wettbewerb am Marktvolumen

in Mio. Zkm

Quelle:
eigene Berechnungen



201 Vergaben – nur zwei Insolvenzen

Ein weiteres Indiz für die Leistungsfähigkeit der NE-Bahnen und die Funktionstüchtigkeit des Wettbewerbs ist darin zu sehen, dass nur drei von 201 Vergaben mit einer Insolvenz des Betreibers verknüpft waren (1,5%). Betroffen waren zwei EVU, und zwar die FLEX AG sowie die Karsdorfer Eisenbahn (KEG). In beiden Fällen ist kein einziger Zug ausgefallen, im Unterschied zu manchem Stabswechsel von DB Regio auf den Nachfolgebetreiber. Der Verkehr der FLEX AG zwischen Hamburg und Flensburg wurde ohne Unterbrechung von der NOB (Veolia Verkehr) übernommen. Die Burgenlandbahn der KEG war bereits in einer gemeinsamen Tochter mit DB Regio gebündelt, die daraufhin die gesamten Anteile übernahm. Auch für den Verkehr auf Rügen (Bergen – Lauterbach Mole) war sofort ein Nachfolger gefunden.

Zwei Fälle sind bekannt, in denen Angebote nicht auskömmlich kalkuliert waren. Die NOB bestätigte dies für die Marschbahn („erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten“/„Rückstellungsbedarf“), und die Rheinbahn berichtete von Verlusten aus dem Engagement bei Trans-Regio. Dennoch stand nie eine Gefährdung des Betriebs zur Debatte. Die (temporären) Verluste wurden in den Unternehmen von der „Mutter“ aufgefangen.

lich, weil die Dritten sich bei 203 abgeschlossenen Vergaben mit einem Volumen von 17,6 Mio. Zkm bereits zum zweiten oder gar dritten Mal der Konkurrenz stellen mussten (siehe Abbildung 19 auf Seite 34).

Dadurch hatte DB Regio sechsmal die Gelegenheit, eine ursprüngliche Niederlage im Wettbewerb in der Folgerunde wettzumachen.

Marktöffnung nach DB-Rechnung

In bezug auf den Grad der Marktöffnung wendet die DB AG eine eigenwillige Zählweise an. Schon 2004 – nach Abschluss der Direktvergaben mit den Ländern – stellte DB Regio-Vorstand Homburg in Aussicht, dass künftig 40 Mio. Zkm **jährlich** im Mittel vergeben würden. Es sollte der Eindruck entstehen, dass die Abschmelzquoten der großen Verkehrsverträge hoch seien und der Wettbewerb im SPNV in Gang komme.

Experten waren frühzeitig erstaunt, wie sich diese hohen Werte erklären lassen. Des Rätsels Lösung ist einfach: Die DB AG zählt **jede** Vergabe mit, unabhängig von Verfahrenstyp, Folgestatus und Wettbewerbscharakter. Sichtbar wird dies anhand der Liste der Vergaben, die in jedem Wettbewerbsbericht der DB AG enthalten ist. Analysiert man beispielsweise die Statistik seit 2004 und zieht die Direktvergaben, Verlängerungen bei NE-Bahnen und Folgeausschreibungen ab, reduziert sich der Nettowert der **Erstausschreibungen** erheblich.

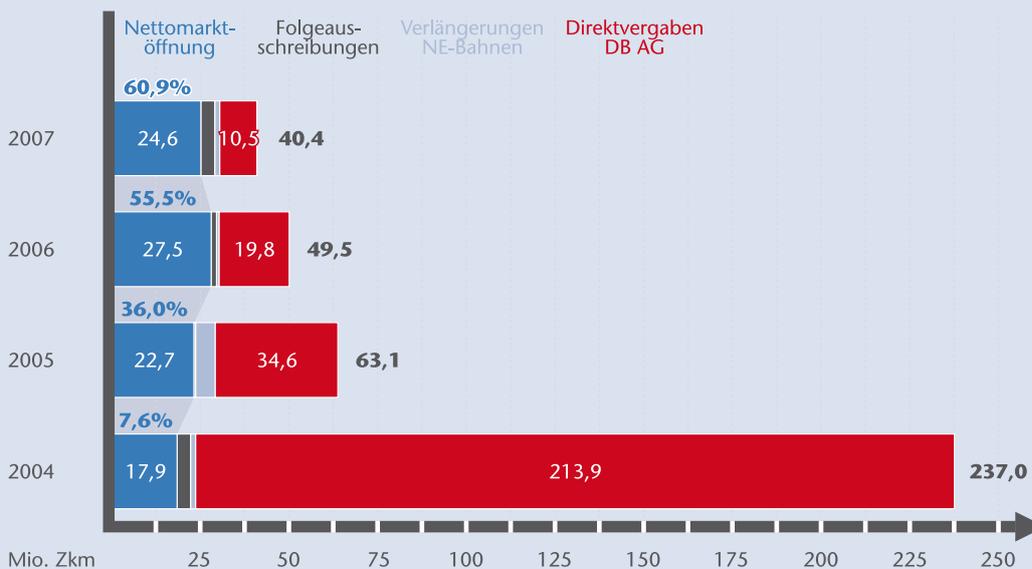


Abbildung 18:
Reale Marktöffnung
im SPNV 2004–2007

in Mio Zkm

Quelle:
eigene Berechnungen

Anstatt des DB-Mittelwertes von 51 Mio. Zkm zwischen 2005 und 2007 liegt die **reale** Quote der Marktöffnung bei knapp 25 Mio. Zkm (49%). Die DB AG rechnet Vergaben mit ein wie S-Bahn-Hamburg (de facto Exklusivverhandlung mit DB Regio), RB 31, 33 und 51 (Folgevergaben, an denen DB Regio kein wirtschaftliches Interesse hatte), RB 43 in NRW (Vertragsverlängerung für NWB, Veolia Verkehr), der dampfbetriebenen Schmalspurbahn im Fichtelgebirge (kein Wettbewerb) oder des Seehas` durch einen kommunalen Zweckverband, der ohne Relevanz für das Abschmelzen von DB-Leistungen ist. Jeglichen Zweifel beseitigt die Höhe des Wertes aus 2004, die die Ressourcen der Aufgabenträger mehrfach sprengen würde. Nebenbei wurden 5,8 Mio. Zkm 2004 und 2005 ausgewiesen (Odenwaldbahn, Teutoburger Wald), hier in 2004 bereinigt.

Der Nettowert fügt sich nahtlos in die vorangegangene Berechnung ein, dass im Durchschnitt der letzten zehn Jahre rund 20 Mio. Zkm – 3% des Gesamtmarktes – für den Wettbewerb geöffnet wurden (gemessen nach Vergabezeitpunkt). Der leicht erhöhte Wert von 25 Mio. Zkm oder 4% des Gesamtvolumens zwischen 2005 und 2007 ist kein Widerspruch, sondern lässt auf einen leichten Anstieg in den letzten Jahren schließen – aber eben nur eine **moderate** Zunahme.

S-Bahnen

Korrespondierend mit dem zuvor hergeleiteten niedrigen Marktanteil der NE-Bahnen im Segment der S-Bahnen fällt auch die spezifische Wettbewerbsquote deutlich bescheidener als im bundesweiten Durchschnitt aus. Bei 27,9 Mio. Zkm hatten Wettbewerbsbahnen seit 1996 die Chance,

ein Gebot für den Betrieb von S-Bahnen abzugeben. Neben den S-Bahnen Rhein-Neckar, Bremen, Stuttgart und Dresden (laufendes Verfahren) sind die freihändigen Vergaben an Veolia Verkehr über einen Teil der S-Bahn Leipzig/Halle und die Regio-Bahn eingerechnet. Die Quote von 18,7% fällt im Vergleich zum gesamtdeutschen Mittelwert von 31,6% signifikant ab.

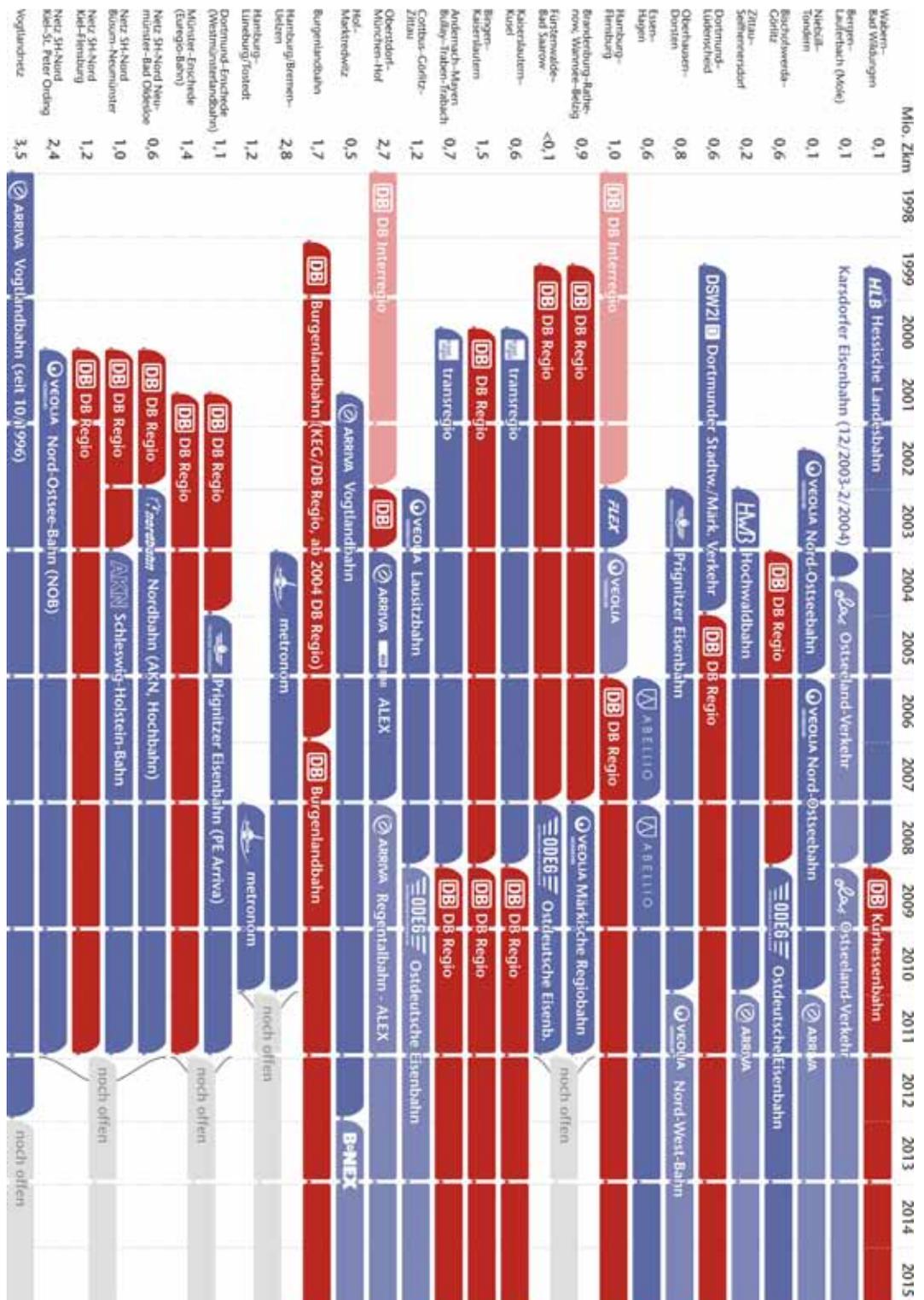


Abbildung 19: Wettbewerbliche Folgevergaben

Quelle: eigene Berechnungen

Ausschreibung S-Bahn-Stuttgart – Lehren aus dem Verfahren

Der Verband Region Stuttgart wagte sich 2006 an die bundesweit bislang größte Ausschreibung heran: die Vergabe des gesamten S-Bahn-Netzes mit 9,8 Mio. Zkm zum Fahrplanjahr 2013, nachdem der ursprüngliche Plan verworfen worden war, eine Tranche von 3,5 Mio. Zkm zu 2008 zu vergeben.

Zunächst führte der Verband einen intensiven Dialog mit der Branche über das richtige Vergabeverfahren. Die EVU gaben zu Protokoll, dass ein Nettovertrag für sie ein Wettbewerbshindernis erster Güte wäre, weil der Verbund Stuttgart in hohem Maße von Alteinnahmen und Altquoten geprägt ist, die von außen nicht zu kalkulieren sind. Auch wurden ausreichend lange Lieferzeiten von Fahrzeugen mit bis zu vier Jahren und lange Vertragslaufzeiten von mindestens 15 Jahren gefordert. Schließlich verwies man auf die Problematik, geeignete Werkstätten zu finden. Die Bewerber äußerten auch die Befürchtung, wegen des Großprojektes Stuttgart 21 lediglich als Preisdrücker für DB Regio eingesetzt zu werden.

Das Verfahren selbst begann schleppend, da die zunächst gestartete Interessenbekundung auf ein europarechtlich einwandfreieres Verfahren für den Teilnehmerwettbewerb umgestellt wurde. In ihm bewarben sich fünf Unternehmen, von den „üblichen Verdächtigen“ hielten sich BeNex und Abellio (Nedrailways) fern. Auch traten die ansonsten in Baden-Württemberg sehr aktiven Landesbahnen (SWEG/HzL) und Kommunalbahnen (AVG) nicht an.

Arriva wurde wegen eines Formfehlers nicht zugelassen, so dass mit vier Anbietern (DB Regio, First, Veolia Verkehr und Keolis) verhandelt wurde. Bereits nach der ersten Runde zog sich First aus dem Rennen zurück. Kurz darauf erklärten auch Keolis und Veolia Verkehr, auf die Abgabe eines ersten verbindlichen Angebotes zu verzichten. Daraufhin verhandelte der Verband Region Stuttgart allein mit DB Regio, wobei die Vertragskonzeption auf einen Nettovertrag umgestellt wurde. Als offizielle Gründe für den Rückzug nannte der Verband unter Berufung auf die abgesprungenen Bieter:

- Die Qualität der S-Bahn Stuttgart sei bereits heute hoch. Damit hätten die Newcomer geringe Chancen, diese Qualität weiter zu verbessern
- Das S-Bahn Werk Plochingen sei trotz der Bemühungen des Verbandes und der Bundesnetzagentur für Wettbewerber nicht diskriminierungsfrei nutzbar, da DB Regio keine konkreten Preise/Nutzungskonditionen angebe. Ein Neubau sei unattraktiv, da die Werkstatte gefördert sei und Grundstücke in der Stuttgarter Region schwer zu bekommen seien
- Die zu übernehmenden Fahrzeuge der DB AG seien unzureichend dokumentiert und die Übernahmebedingungen unklar
- Während des Baus von Stuttgart 21 käme es zu erheblichen Betriebseinschränkungen (die die DB AG als Mitbewerber steuert) und damit nur schwer kalkulierbaren Wagnissen

Als weitere Gründe nennen Branchenkreise die zersplitterte Fahrzeugflotte von bis zu drei verschiedenen Triebwagentypen, die alle nicht miteinander kompatibel seien. Weiterhin könne in Baden-Württemberg die DB über viele noch beamtete Lokführer verfügen, die sie dem Bundeseisenbahnvermögen nur zu einem bundesweiten Durchschnittspreis vergüten müsse und damit gerade nicht die höheren Lohnkosten in Baden-Württemberg abbildeten. Schließlich sei es nicht gelungen, die Befürchtungen der Abhängigkeit des Verbandes und auch Baden-Württembergs von der DB AG wegen Stuttgart 21 zu zerstreuen. Im Gegenteil wurde das Vergabeverfahren von immer neuen finanziellen Zusagen von Land und Region im Rahmen des Großprojektes flankiert.

Trotz dieser Hemmnisse kann der Verband sein Verfahren preislich und qualitativ als Erfolg werten. Der ausgehandelte Preis von heute 6,14 Euro je Zkm incl. der Zusage von umfassenden Fahrzeuginvestitionen ohne weitere Zuschüsse gehört neben der S-Bahn Bremen zu den bundesweit besten Preis-Leistungs-Verhältnissen. Auch das Sanktionssystem bei unzureichender Qualität lässt ein (weiterhin) hohes Qualitätsniveau erwarten. Schließlich sieht

der Vertrag wettbewerbssichernde Vorkehrungen wie die Übergabe der Fahrzeuge, die Nutzung der Werkstatt und den nahtlosen Übergang vom Alt- zum Neubetreiber vor.

*Wettbewerbspolitisch bleibt der Makel, dass die Wettbewerbsbahnen in diesem Verfahren keine echte Chance hatten. Allerdings lag dies **nicht** am fehlenden Willen des Aufgabenträgers.*

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Zahl von 27,9 Mio. Zkm über die reale Offenheit der Verfahren für die Wettbewerber teilweise hinwegtäuscht. Sowohl die erste S-Bahn-Vergabe (Rhein-Neckar) als auch die bislang größte mit dem Stuttgarter Netz räumten der DB AG de facto erhebliche Startvorteile ein. Folgerichtig erhielt sie den Zuschlag.

2.2 Prognose bis 2015/2020

Die Prognose für den SPNV-Markt lässt sich nach der Fristigkeit zweiteilen. Wie die Marktanteile sich **bis zum Fahrplanjahr 2011** entwickeln werden, steht praktisch bereits heute fest. Der Grund ist der hohe Planungsbedarf wettbewerblicher Vergaben aufgrund der Fahrzeugbeschaffung, die bei Standardfahrzeugen zwischen zwei und drei Jahren, bei S-Bahnen bis zu fünf Jahren Vorlaufzeit erfordert. Betriebsaufnahmen zum Dezember 2010 in rund 18 Monaten sind nur möglich, wenn das siegreiche EVU bereits feststeht.

Offen ist ein Restkontingent einzelner Vertragsverlängerungen der großen Verkehrsverträge von DB Regio v.a. in Niedersachsen, NRW/Rheinland, Hessen/RMV, Sachsen (außer Oberelbe), während andere Aufgabenträger wie Brandenburg, Thüringen, Verkehrsverbund Oberelbe und Bayern bereits einen weiteren Wettbewerbsfahrplan skizziert haben. Auch bei den Wettbewerbsnetzen sind noch verschiedene Vertragsverlängerungen zu erwarten. So wurden kürzlich z. B. die Strecken der OLA (Veolia Verkehr) für Rhena—Parchim um vier Jahre bis Ende 2011 verlängert. Zahlreiche weitere Vergaben im Wettbewerb mit Laufzeiten von z.T. nur 7-8 Jahren zu Beginn dieses Jahrzehnts harren aktuell einer Verlängerung oder auch der Folgevergabe. Ein Betreiberwechsel wird aber desto unwahrscheinlicher, je länger sich die Entscheidung hinauszögert.

Nach dem jetzigen Kenntnisstand werden die Wettbewerbsbahnen 2010 etwa 20% und 2011 rund 22% aller Verkehre bestreiten, während die DB AG nach wie vor 80% bzw. 78% reklamieren kann.

Damit setzt sich die flauere Dynamik der Marktöffnung noch zwei Jahre verlässlich fort. Auch unmittelbar danach – 2012/2013 – ist noch keine „eruptive“ Entwicklung zu erwarten. Die Zahlen der DB AG, wie sie derzeit DB-Regio-Chef Homburg mit 145 Mio. Zkm Vergabevolumen 2009/2010 in die Welt setzt, täuschen über das tatsächliche Wettbewerbspotenzial hinweg. Dort werden sämtliche Vergaben eingerechnet, also auch jene Verlängerungen, die von vornherein auf die DB AG zugeschnitten sind.

Nach 2011

Je weiter hingegen in die Zukunft geschaut wird, desto schwerer ist der Fortgang des Wettbewerbs im Nahverkehr vorhersagbar. Der Schlüssel liegt in der Frage, auf welchen Kurs die Aufgabenträger nach dem Auslaufen der großen Verkehrsverträge einschlagen. Die Welle der vertraglich frei werdenden Leistungsmengen in den Ländern setzt 2012 ein, erreicht ihren Höhepunkt 2014–2016 und ebbt erst 2018 ab, wenn nach bisherigem Sachstand die Verträge der S-Bahnen München und Rhein-Ruhr sowie im Saarland auslaufen.

Nach 2018 ist gemäß den bislang bekannten Wettbewerbsfahrplänen nur noch mit einem geringen Bestand an Direktvergaben bei DB Regio zu rechnen. Hierzu zählt z. B. ein begrenztes Leistungsvolumen in Bayern, dessen Verlängerung zugunsten DB Regio zu erwarten ist. Eine Unbekannte ist allerdings noch in den Abschmelzkonzepten der Aufgabenträger in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, NRW/Rheinland, Saarland, Sachsen/Mittelsachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt zu sehen. Hier prognostiziert KCW eine kumulierte Restleistung von ca. 80 Mio. Zkm, die der Erstvergabe harren. Da der Wettbewerb dort bislang eher zögerlich Einzug hielt oder nach starkem Beginn nachließ, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sich der Abschmelzprozess **bis deutlich nach 2020** erstrecken könnte. Freihändige Vergaben an Wettbewerber sind dort unwahrscheinlich, so dass DB Regio einige regionale Monopole noch eine Zeitlang verteidigen können wird.

Ein weiteres Risikopotenzial für den Wettbewerb liegt in den Vergaben der S-Bahnen in Hamburg und Berlin (Gleichstrom-S-Bahn, geplante Betriebsaufnahme Ende 2017), ebenso in der derzeit in Verhandlung begriffenen Verlängerung des S-Bahnvertrags Rhein-Ruhr bis Ende 2023. Letztere wirkte wiederum faktisch auf die S-Bahn Rhein-Sieg zurück. Hieraus ergibt sich ein Vergaberisiko von rund 75 Mio. Zkm. Treten 50% des Risikos ein, könnten von 155 Mio. Zkm etwa 80 Mio. Zkm vom Wettbewerb bis mindestens 2020 ausgenommen bleiben.

Dazu addiert sich die steigende Zahl jener Ausschreibungen, die bereits ihre erste oder zweite **Neuaufgabe** erfahren. Diese haben zwar keine Auswirkungen auf das Abschmelzen der Leistungen von DB Regio und bieten den Wettbewerbern keine Chance, ihre Marktanteile nennenswert auszuweiten. Sie binden aber Kapazität für Vergabedurchführung und Abwicklung. Allein von 2010 bis 2020 steht im Schnitt ein jährliches Volumen von 21 Mio. Zkm zur Folgevergabe an. Die Vorausschau des Vergabekalenders wird zusätzlich dadurch kompliziert, dass die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses vereinbarten Abschmelzpläne seit längerem in Teilen überholt sind, da sich an vielen Stellen zeitliche Verschiebungen nach hinten hin ergeben haben (Näheres dazu im Kapitel 2.6.2 auf Seite 62).

Kommen für die Betriebsaufnahme in den Jahren 2012 bis 2015 im Schnitt 40 Mio. Zkm p. a. oder mehr als Erstausschreibungen auf den Markt (in der Spitze

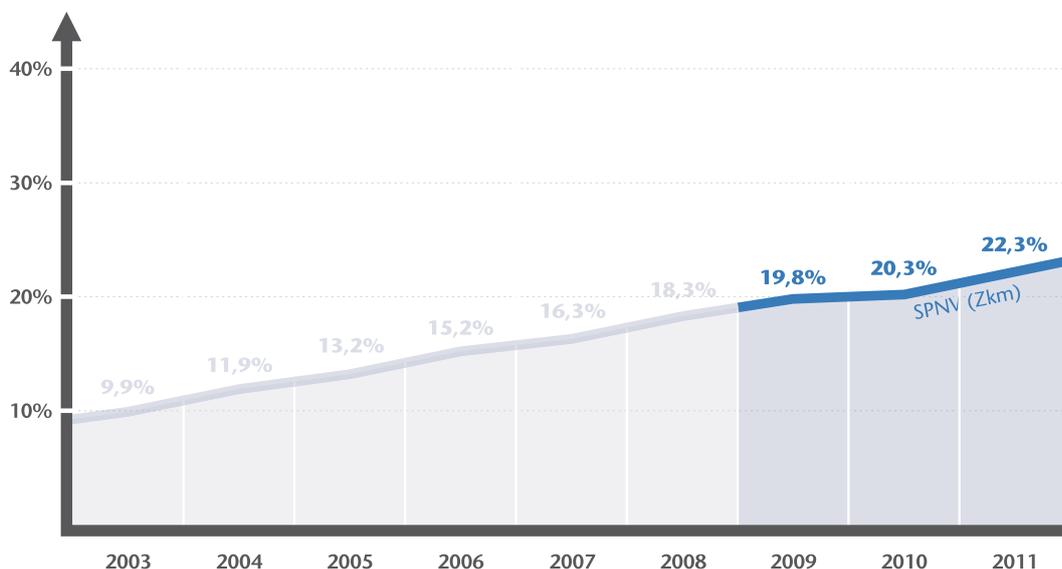


Abbildung 20: Prognose der Marktanteile von Wettbewerbern im SPNV 2009-2011

Quelle: Bundesnetzagentur, eigene Berechnungen, eigene Darstellung

ggf. 55 Mio. Zkm), könnte sich das Problem wiederholen, das schon 2002 als Motiv für den Abschluss der zweiten großen Verkehrsverträge mit der DB AG angeführt wurde. Die Wettbewerber wären nicht in der Lage, das Volumen vollständig zu absorbieren, so dass die DB AG bei einigen Ausschreibungen erneut ohne Konkurrenz den Zuschlag erhielte. Damit würden die Mahnungen bestätigt, die bereits anlässlich der Änderung der Vergabeverordnung 2002 verbindliche Wettbewerbspläne einforderten und auf die Gefahr der zeitverzögerten Bugwelle hinwiesen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die gegenwärtige Wettbewerber-Landschaft etwas breiter aufgestellt ist als 2002 und ein größeres Volumen als damals „aufsaugen“ können müsste.

Insgesamt zeichnen sich folgende, für die Vergabeproggnose relevante Trends ab:

- Einige wenige Aufgabenträger dürften ihrem Kurs treu bleiben und „im Zweifel“ die **Direktvergabe** bevorzugen.
- Die weit überwiegende Zahl der Aufgabenträger sieht hingegen die Vorteile des Wettbewerbs und möchte von der Faustformel „30 % mehr Leistung für 30 % weniger Geld“ profitieren.
- Der äußere Handlungsdruck, auf den Wettbewerb zu setzen, könnte sich noch steigern, sobald die neue Bundesregierung nach dem Anziehen der Konjunktur die Konsolidierung des Haushaltes ab 2011 in Angriff nehmen muss. Experten sehen das strukturelle Defizit in Dimensionen, die weit oberhalb der Schuldenhaushalte vor der Mehrwertsteuererhöhung liegen werden. Daraus leiten sich Kürzungsszenarien ab, die **keinen** Haushaltsbereich ungeschoren davonkommen lassen und Kochsteinbrück 2006 in den Schatten stellen werden. Um so wichtiger wird es dann, die Effizienzreserven im SPNV zu heben. Auch die DB AG könnte dies forcieren, sofern sie weiterhin die Entgelte für Trassen- und Stationsnutzung sowie den Bahnstrom oberhalb der Dynamisierungsrate erhöht.

Die 145-Millionen-Zugkilometer-Rechnung

In Hintergrundgesprächen mit Journalisten lässt die DB AG verbreiten, dass in diesem und im kommenden Jahr 145 Mio. Zkm in Deutschland vergeben würden. Dies wären 23 % des Gesamtmarktes binnen zwei Jahren – während für das gesamte Wettbewerbsvolumen von 31,6 % seit Beginn der Regionalisierung bis heute immerhin 13 Jahre gebraucht wurden. Damit wird suggeriert, dass die DB AG sich einem intensiven Wettbewerb stellen müsse, dessen Tempo sich radikal beschleunige. Zugleich soll im Vorfeld des 2010 auslaufenden Beschäftigungssicherungsvertrags in den Konzern hinein signalisiert werden, dass bei den anstehenden Tarifverhandlungen maßhalten angesagt bzw. andernfalls Angebote mit „Billigtöchtern“ zum Standard würden.

*Wer den Ausschreibungsmarkt kennt, kann sich über die Zahlen nur wundern – oder ob des Insiderwissens der DB AG neidisch sein. Eine qualifizierte Vorausschau für 2009/2010 lässt ein realistisches Marktvolumen von **67 Mio. Zkm** erwarten, also weniger als die Hälfte des DB-Wertes. 67 Mio. Zkm setzen sich wie folgt zusammen*

- 35 Mio. Zkm sind aktuell in Vergabeverfahren (Berlin-Brandenburg, S-Bahn Leipzig, S-Bahn Dresden, Leipzig — Dresden, Frankfurt — Mittelhessen).
- 15,2 Mio. Zkm sind als Betriebsaufnahmen für 12/2011 annonciert (Offen sind RMV 3,7 Mio., in Mecklenburg-Vorpommern 3,5 Mio. und in NRW [VRR/NVR] 4,2 Mio. Zkm). Zudem ist das Ostthüringennetz mit 3,8 Mio. Zkm für diesen Zeitpunkt angekündigt.
- 16,9 Mio. Zkm kommen für Betriebsaufnahmen 12/2012 in Frage (v.a. im Bereich Hessen/Baden-Württemberg, Brandenburg/Sachsen, Vogtland, Ostwestfalen/Niedersachsen, Vorpommern).

Dies entspricht der derzeitigen Erwartung einer mittleren Marktöffnung von rund 30 bis 40 Mio. Zkm pro Jahr ab 2011. Dagegen muss die Zahl der DB AG das Interessenbekundungsverfahren der BEG in Bayern einbeziehen, bei dem Gebote über 30 Mio. bzw. optional 58,5 Mio. Zkm angefragt werden. Dieses Los kann nur einer gewinnen – die DB AG. Als Wettbewerbsverfahren ist es daher nicht zu werten.

- Einzelne Aufgabenträger – insbesondere mit großen (Rest-)Vergabevolumina – werden der Marktpflege wegen gezwungen sein, den Vertrag für einige Teilnetze (mit DB Regio) um mehrere Jahre zu verlängern, um der Bugwelle die Spitze zu nehmen. Dies geschieht nicht nur im Interesse der Wettbewerbsbahnen, sondern auch mit Blick auf die knappen eigenen Ressourcen. Mehr als **eine** Vergabe im Jahr können die meisten Aufgabenträger nicht bewältigen. Angesichts der hohen Einsparpotenziale stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, das Personal aufzustocken oder externen Rat heranzuziehen. Eine einzige Vergabe würde die Mehrkosten auf Jahre hinaus einspielen.
- Ein Teil der Aufgabenträger könnte die Verträge mit DB Regio um ein bis zwei Jahre mit dem Ziel prolongieren, bessere Losgrößen und betrieblich passfähigere Teilnetze mit benachbarten Aufgabenträgern zusammenzustellen. Damit würde die geschickte Strategie der DB AG von 2002–2004 korrigiert, die Abschmelzpläne der Verträge benachbarter Aufgabenträger so ungleichzeitig zu konfigurieren, dass über die Grenzen der Besteller hinweg keine sofortigen Synergien möglich sind. Allerdings ist der Koordinationsaufwand erheblich und endet häufig ergebnislos.
- Aus der Sicht der EVU ist nicht nur die Leistungsmenge entscheidend, die dem Markt überantwortet wird, sondern auch alle anderen Parameter, die für die Kalkulation und die relative Chancengleichheit maßgeblich sind. Die Gretchenfrage wird dabei sein, wohin das Pendel zwischen Brutto-(Anreiz)-Verträgen und Nettoverträgen ausschlägt. Die KCW-Prognose lautet, dass die Tendenz sich **gegen den Nettovertrag** richtet. Hierzu tragen mehrere Faktoren bei: Zum einen ist zu erwarten, dass die Anzahl an Fehlkalkulationen der Wettbewerber bei Nettoverträgen **leicht** zunimmt. Dies liegt selbstredend **nicht** an ihrer Leistungsfähigkeit, sondern an der Herkulesaufgabe, komplexe Ausschreibungen ohne echten Einblick in die Einnahmepotenziale zu kalkulieren. Angesichts einer im Durchschnitt eher defensiven Risikoeinstellung der Aufgabenträger könnten sie sich bestärkt fühlen, eher vorsichtig an den Markt heranzugehen und auf Bruttoverträge umzustellen. Andernfalls dürfte die

DB AG erheblich bevorteilt sein, zumal Kalkulationsfehler auf ihrer Seite durch die große Masse an Verkehrsverträgen abgepuffert und nicht sichtbar werden.

Auch auf Seiten der EVU ist zunehmend die Einschätzung zu vernehmen, dass Nettoverträge in der jetzigen Phase der Marktöffnung nachteilig seien – nicht weil die Dritten das Risiko scheuen, sondern weil es bei den jetzigen Marktverzerrungen kaum zu beherrschen ist.

Darüber hinaus sind Zweifel an der These angebracht, dass der Personenverkehr vor der Konjunkturkrise dauerhaft gefeilt sei. Auch das Mobilitätsaufkommen ist stark abhängig vom verfügbaren Haushaltseinkommen und der Beschäftigungssituation. Die Wachstumsraten der Nachfrage im SPNV, die in hohem Maße auf attraktive preisliche und qualitative Angebote zurückzuführen sind, sind kein Naturgesetz.

- Bei den künftigen **Losgrößen** ist die Fortschreibung des Trends hin zu steigenden Volumina wahrscheinlich. Dies liegt nicht nur darin begründet, dass die am längsten vor Wettbewerb geschützten Teilnetze aufgrund ihrer Funktionalität größere Einheiten voraussetzen (siehe S-Bahn-Netze). Auch in jüngerer Vergangenheit war diese Entwicklung bereits erkennbar, wenn man die Größe der Teilnetze mit dem langfristigen Mittelwert von exakt einer Mio. Zkm als durchschnittliche Losgröße abgleicht.
- Die **Zahl der Bieter** dürfte stabil bleiben, ebenso der Kreis der potenziellen Wettbewerber. Dies schließt nicht aus, dass einzelne neue Anbieter hinzustoßen. Bei den Landesbahnen ist eine Marktberingung zu erwarten, insbesondere die Hessische Landesbahn und die AKN könnten mittelfristig verkauft werden. Allerdings bleibt abzuwarten, ob sich der gesellschaftliche Trend gegen Privatisierungen festigt oder wieder abflaut, wenn in Zeiten der Haushaltskonsolidierung zusätzliche Einnahmequellen gesucht werden.
- Die **Vergabetiefe** der Ausschreibungen wird abnehmen. Immer mehr Aufgabenträger – insbesondere in Ballungsräumen – werden die Strategie fahren, den Vertrieb herauszulösen und ihn separat auszuschreiben oder in Eigenregie zu erbringen. Je stärker der Markt ausdifferenziert und die DB AG ihre

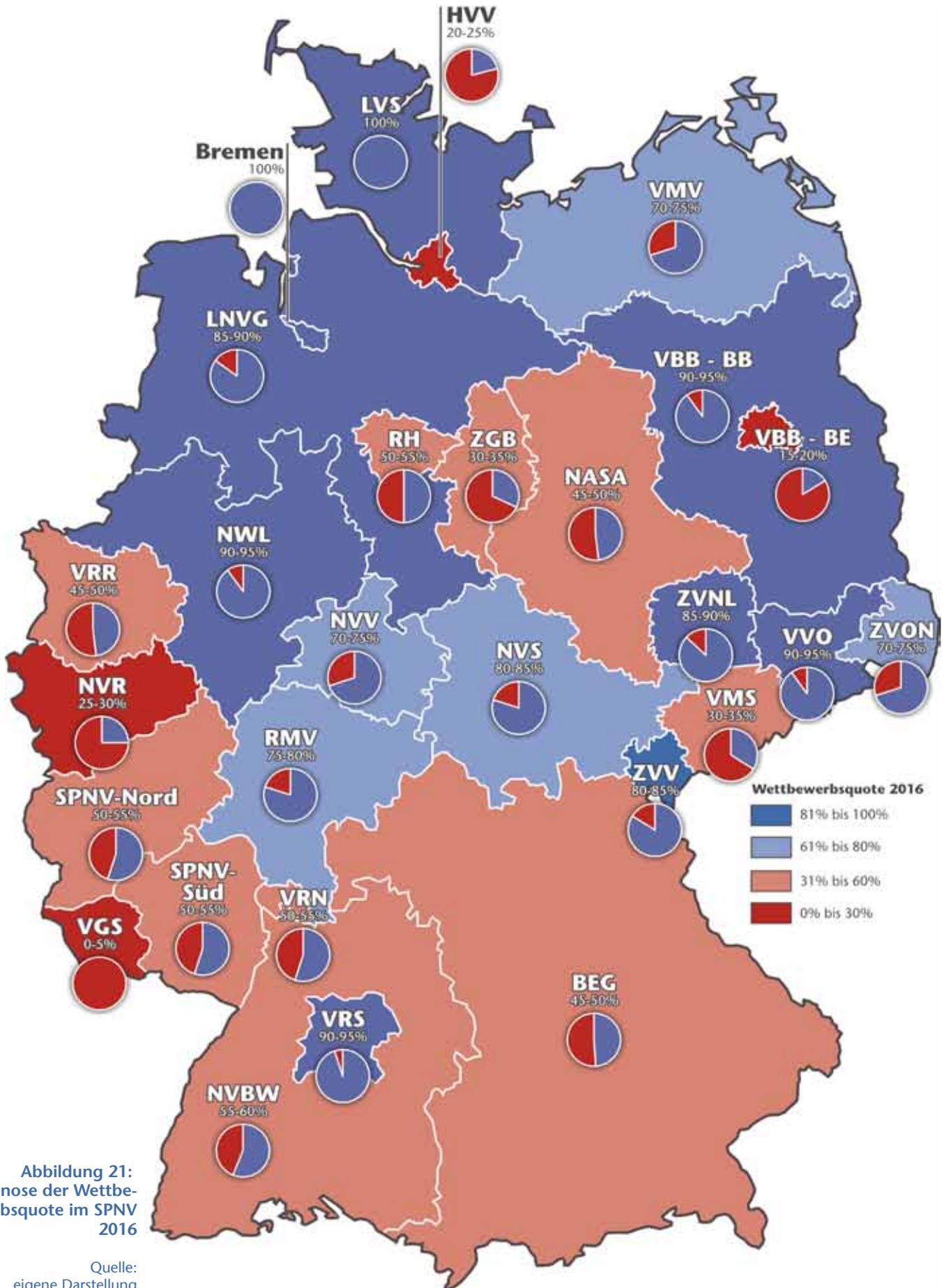


Abbildung 21:
Prognose der Wettbewerbsquote im SPNV 2016

Quelle:
eigene Darstellung

marktbeherrschende Stellung einbüßt, desto dringlicher wird der Schritt, den Vertrieb **betreiberneutral** zu gestalten. Die gegenwärtige Intransparenz lässt zudem vermuten, dass dort noch Einnahmenreserven zu heben sind. Der Verkehrsverbund Oberelbe hat hiermit bereits begonnen, andere Besteller wie der VRR oder RMV beschäftigen sich ebenfalls konkret mit der Abnabelung des Vertriebs.

Alle Faktoren zusammengenommen geht KCW davon aus, dass die Wettbewerbsquote im SPNV bis 2015 zunimmt, aber bei weitem nicht so stark, wie es einige Darstellungen mit Gipfelwerten von 80 Mio. Zkm in einem Jahr nahelegen. In Betracht der Ressourcen auf seiten der Aufgabenträger sind im Durchschnitt 30 Mio. Zkm realistisch, in Spitzenjahren bestenfalls 40 Mio. Zkm.

Die schon heute vorhandene Heterogenität der Wettbewerbsquoten unter den Aufgabenträgern wird sich zunächst fortzuschreiben. Allerdings zeichnet sich ab, dass einige deutlich aufholen werden, da sie nach dem Auslaufen des großen Verkehrsvertrags zügig größere Portionen an den Markt bringen wollen. KCW erwartet für 2016 die Wettbewerbsquoten der einzelnen Aufgabenträger, wie in Abbildung 21 auf Seite 40 dargestellt.

Die Projektion basiert auf den feststehenden Abschmelzquoten der großen Verkehrsverträge mit DB Regio, den bereits heute bekannten Verschiebungen im Zeitplan, den Wettbewerbsfahrplänen nach Auslaufen der DB-Verträge sowie einer subjektiven Einschätzung, wie viele Netze und Strecken in welchem Zeitraum realistischweise zu vergeben sind.

Die Karte zeigt, dass 2016 neun Aufgabenträger auf eine Wettbewerbsquote von 81 bis 100 Prozent zusteuern. An der Spitze liegen Schleswig-Holstein und Bremen, gefolgt vom Verband Region Stuttgart (der kürzlich die gesamte S-Bahn ausschrieb), Brandenburg, Verkehrsverbund Oberelbe, Nahverkehr Westfalen-Lippe, Nahverkehr Leipzig, Vogtland und der LNVG Niedersachsen. Weitere fünf Aufgabenträger liegen ebenfalls oberhalb der 60%-Marke. Diese fußt auf der Erwartung, dass bei 20 Jahren Marktöffnung eine durchschnittliche Wettbewerbsquote von 3% p. a. angemessen sei. Der RMV und NVS

Thüringen liegen genau im Grenzbereich, wurden hier aber wegen Unsicherheiten über die Restleistungen in die zweite Kategorie eingestuft. 14 Aufgabenträger bleiben voraussichtlich unterhalb der 60%.

Zu beachten ist, dass die kartographische Darstellung die noch **unausgeschöpften Potenziale** verdeutlichen soll. Ein unmittelbares Ranking folgt hieraus **nicht**, denn:

- Aufgabenträger mit kleineren Volumina sind in der Einstufung größeren Schwankungen unterworfen. Sobald das eine oder die beiden Teilnetze in den Wettbewerb gehen, springt der Aufgabenträger in der Bewertung von „null auf 100“. Aktuelles Beispiel ist der Verband Region Stuttgart. Ebenso würde das Land Berlin auf 100% klettern, wenn der Bezugspunkt zwei Jahre später läge und die Ausschreibung des S-Bahn-Netzes planmäßig stattfindet.
- Große Aufgabenträger sind gezwungen, den Markt kontinuierlicher zu öffnen, da sie – wie die BEG in Bayern – bis zu einem Sechstel des deutschen SPNV-Marktes verantworten. Die personellen Ressourcen wachsen jedoch nicht im Verhältnis der Leistungsmengen mit. Im Ergebnis brauchen große Flächenländer mehr Zeit.
- Die absolute Höhe der Wettbewerbsquote ist nicht mit der Qualität der Ausschreibungsverfahren gleichzusetzen. So liegt die BEG in Bayern nach der Quote im Mittelfeld, ist aber derjenige Aufgabenträger, der in den letzten fünf Jahren seinen Wettbewerbsfahrplan am präzisesten umgesetzt hat. Für die EVU ist dies von hohem Nutzen.
- Einige Aufgabenträger sind aufgrund starker Verflechtungen der Verkehre davon abhängig, welche Wettbewerbsquote die benachbarten Aufgabenträger anstreben.
- Die absolute Höhe sagt nur bedingt etwas über die zeitliche Anordnung der Wettbewerbsverfahren aus. Den Wettbewerbsbahnen ist wenig damit gedient, wenn ein Land in der Anfangszeit relativ viel ausschreibt oder bereits vorher NE-Bahnen beauftragt, wenn anschließend wenig nachfolgt.

Im Weiteren soll analysiert werden, welche Hindernisse nach wie vor den Wettbewerb hemmen bzw. auf welche neuen Hürden perspektivisch zu achten ist.

2.3 TOP-Hindernis 1: Überkompensation der DB AG zementiert Markt- beherrschung

Als die Länder 2002 bis 2004 die großen Verkehrsverträge mit der DB AG verhandelten, standen sie vor dem Grundsatzproblem, einen angemessenen Preis zu vereinbaren. DB Regio war 2002 ein Monopolist mit einem Marktanteil von 96,1 % (Pkm). Korrespondierend lag die Wettbewerbsquote bei etwas über 10%.

Erfahrungen mit größeren Ausschreibungen gab es bis dahin kaum. Die größte war die S-Bahn Rhein-Neckar mit 6 Mio. Zkm, die jedoch im Vergleich zu allen anderen herausragte und nur begrenzt mit RE-/RB-Teilnetzen vergleichbar war. Die bis dato vorliegenden Ausschreibungsergebnisse lieferten erste Fingerzeige, welche großen Effizienzpotenziale im System liegen würden. Ihre Fallzahl war aber noch nicht repräsentativ, so dass kein ausgereifter Wettbewerbsmarkt als Benchmark vorlag. Die meisten Aufgabenträger hatten Zweifel, ob die damals aufkeimenden Wettbewerber größere Losgrößen bewältigen können würden.

Selbst die Wettbewerber wiesen darauf hin, dass der Markt überfordert würde, wenn mehrere Länder zeitgleich landesweite Vergabevolumina von 20 Mio. Zkm in den Wettbewerb gäben. Gefordert wurde ein „geordneter Übergang“ in den Wettbewerb. Allerdings mahnten sie ebenso – zu Recht – an, dass die sich später abzeichnende mittlere Abschmelzquote von

30% über 10 bis 15 Jahre ihnen zu wenig zutraue.

In dieser Situation sahen sich die Länder in Ermangelung von Alternativen gezwungen, jenen länderspezifischen Einheitspreis zu übernehmen, den WIBERA 2002 nach Neuberechnung vorgeschlagen hatte. Abstrakt betrachtet war zu erahnen, dass die Preisfindung „am Schreibtisch“ auf der Grundlage monopolistischer Kostenstrukturen nicht dem entspräche, was der reale Wettbewerb hergeben würde. Simulierte „Als-ob-Konstruktionen“ sind erfahrungsgemäß immer schlechter als das Original: der Markttest. Doch der schlagende Beweis einer Überkompensation – also einer nicht angemessenen oder marktgerechten Vergütung – war zu der Zeit nicht zu führen.

Seit ein paar Jahren steht die Überkompensation der DB AG durch die direkt vergebenen Verkehrsverträge im SPNV außer Frage. Hierfür genügt ein einfacher Blick in den Geschäftsbericht 2008, der für das Geschäftsfeld Regio zuzüglich der beiden S-Bahnen Hamburg und Berlin einen Gewinn nach Zinsen von ca. 860 Mio. Euro ausweist. Genaue Angaben sind erst möglich, wenn die Abschlüsse des Tochterunternehmens DB Regio AG publik sind. 860 Mio. Euro bei rund 7,65 Mrd. Euro Umsatz bedeuten eine Umsatzrendite von 11,2%.

Dieser Wert liegt weit über der Norm anderer Branchen, insbesondere wenn man die relative Duplizierbarkeit der Leistung und die geringen Marktrisiken **nach** dem Markteintritt bedenkt. Am instruktivsten ist der DB-interne direkte Vergleich mit den anderen Geschäftsfeldern auf der Schiene,

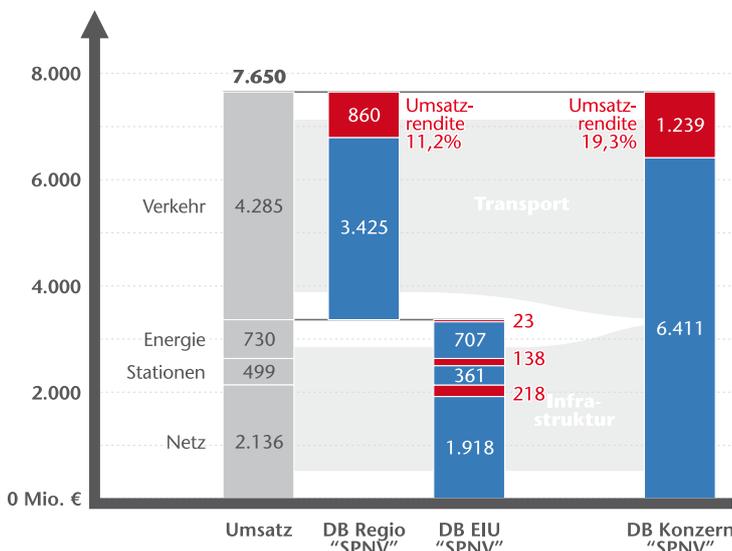
die aufgrund der gemeinsam genutzten Ressource „Infrastruktur“ eine ähnliche Kostenstruktur aufweisen. Obwohl der eigenwirtschaftliche Fern- und der Güterverkehr wegen der deutlich größeren Risiken höhere Renditeziele verfolgen müssten, ist die Rangfolge der erzielten Umsatzrenditen genau umgekehrt. Im langfristigen Mittel liegen beide Sparten **unter 5%** Umsatzrendite.

Für die Wettbewerber sind die Gewinnregionen

Abbildung 22:
Versteckte Renditen
der DB AG im SPNV
2008

in Mio. Euro

Quelle:
eigene Berechnungen



der DB AG im SPNV illusorisch. Nach Erkenntnissen von KCW reicht keine NE-Bahn an 5 % Umsatzrendite im hart umkämpften deutschen Markt heran.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die **tatsächliche** Rendite des DB-Konzerns aus dem SPNV-Geschäft deutlich über den nach außen sichtbaren 11,2 % rangiert. Der Grund liegt in der Integration der Vorleistungsgüter Trasse, Stationen und Energie. Diese versetzt die DB AG in die Lage, die Gewinne entlang der Wertschöpfungskette praktisch nach Belieben dort zu parken, wo sie den größten Nutzen stiften. In der Annahme, integriert an die Börse zu gehen, hat die DB AG seit 2005 begonnen, einen Teil der Gewinne auf diese Säule zu verlagern. Praktischer Nebeneffekt im SPNV ist, dass sie bei Leistungsverlusten so viel wie möglich am Erfolg der Wettbewerber mit verdient.

Die Ergiebigkeit dieses Verschiebebahnhofs lässt sich an der Abbildung 22 auf Seite 42 ablesen.

Teilt man die Gewinne der Geschäftsfelder in der Infrastruktur proportional zum internen Erlösschlüssel der Segmente Nah-, Fern- und Güterverkehr auf ebendiese auf, sind dem SPNV weitere Gewinnbestandteile von 379 Mio. Euro zuzurechnen. Der Gesamtgewinn von 1,239 Mrd. Euro entspricht einer sagenhaften Umsatzrendite von **19,3 %**.

Abschließend gilt es noch in Rechnung zu stellen, dass die 19,3 % den **Durchschnitt** über **alle** Vergaben abbilden. Darin eingeschlossen sind die Wettbewerbsnetze, die 2008 etwa 8 % des Vertragsbestandes der DB AG ausmachen. Von diesen sollen „einzelne“ so verlustreich sein, dass die DB AG sich 2008 veranlasst sah, Drohverlustrückstellungen in Höhe von 310 Mio. Euro zu bilden (vgl. auch Kapitel 2.3.3 auf Seite 52). Setzt man den Deckungsbeitrag dieser Netze mit einer schwarzen Null an, müssen die Direktvergaben demnach noch mehr Gewinn abwerfen, und zwar über 20 %. Bei Erlösen von über 14 Euro je Zkm wandern folglich bundesweit 2,80 Euro in den Konzerngewinn. Gemessen am durchschnittlichen Bestellentgelt

von – geschätzt – 8,50 Euro entspricht dies 30 % – was der Faustformel für das Einsparpotenzial durch wettbewerbliche Vergaben entspricht.

Ein weiteres Indiz für die Anomalie der DB-Gewinne ist ihr **zeitlicher** Verlauf. Seit Jahren nimmt das Ergebnis zu (die Drohverlustrückstellungen 2008 sind dabei herauszurechnen, weil sie als Einmaleffekt nicht die faktische Lage widerspiegeln). In Wettbewerbsmärkten ist tendenziell die gegenläufige Entwicklung zu erwarten, insbesondere beim Übergang vom Monopol in den Wettbewerb.

Eine andere Nachweismethode der Überkompensation basiert auf der Analyse von Marktvergleichspreisen, die im Wettbewerb erzielt wurden. Setzt man diese in Relation zu den Einheitspreisen der großen DB-Verkehrsverträge, ergeben sich die erzielten Einsparungen der Aufgabenträger durch das Instrument Wettbewerb.

KCW hat in Kooperation mit der Nahverkehrsberatung Südwest dazu eine umfangreiche Datenbank aufgebaut. Diese umfasst inzwischen 201 Vergaben, von denen für 118 Verfahren verwertbare Angaben über die wettbewerblich ermittelten Bestellentgelte vorliegen. Diese Informationen sind teilweise öffentlich zugänglich, stammen aber auch aus vertraulichen Quellen. In einigen Fällen sind sie nur als Korridorwert verfügbar. Zur Vergleichbarkeit der Leistungen und Entgelte ist es weiterhin erforderlich, Vorteile durch Förderungen (primär Fahrzeuge) zu neutralisieren. Soweit diese bekannt sind, wurden sie herausgerechnet.

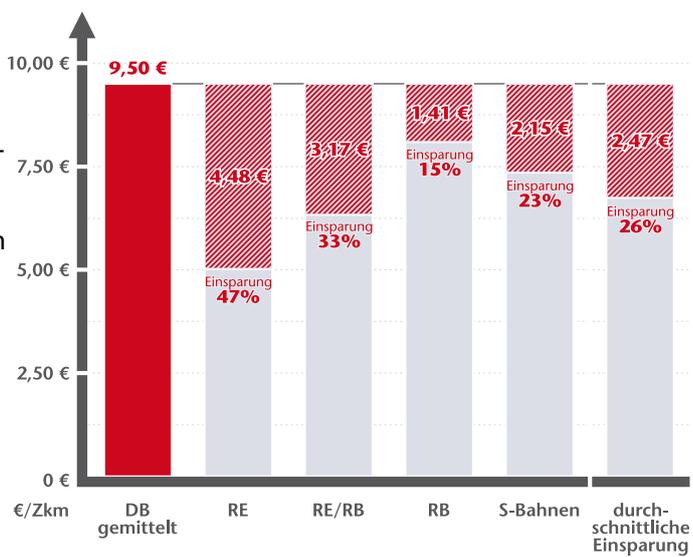


Abbildung 23: Effizienzpotenziale bei DB-Leistungen durch SPNV-Wettbewerb

in Euro/Zkm

Quelle: eigene Darstellung

Die Auswertung der 118 Vergaben, die rund 60% des Gesamtvolumens aller Erst-ausschreibungen in Deutschland abdecken, zeitigt deutliche Einsparergebnisse (vgl. Abbildung 23 auf Seite 43).

Im Durchschnitt aller Vergaben und Produktqualitäten (S-Bahn, RE, RB) sparen die Besteller 26% in Relation zum Einheitspreis der DB AG ein. Der Einheitspreis ist der von WIBERA 1995 und nochmals 2002 gerechnete durchschnittliche Zuschusssatz je Zkm und Bundesland. Laut Bundesregierung und DB AG wäre dies der angemessene Preis zur Durchführung des Nahverkehrs. Auf dieser Basis schlossen alle Aufgabenträger entsprechende Verkehrsverträge mit DB Regio. Allenfalls unter Berücksichtigung von Fahrzeuginvestitionen oder bestimmten Mehrverkehren wurde vom Einheitspreis leicht abgewichen.

Der Wert der Einsparungen ist über einen Zeitraum von 2002 bis 2024 gerechnet. Das bedeutet: Alle in diesem Zeitraum gefahrenen Leistungen wurden mit ihrer Menge (Zkm) und dem wettbewerblich ermittelten Zuschussbedarf unter Einrechnung der Dynamisierung von 1,5% mit den ansonsten zu zahlenden Einheitspreisen aus den großen Verkehrsverträgen nach WIBERA-Gutachten und der Verteilung der Regionalisierungsmittel verglichen. Während die Einsparungen in den Anfangsjahren etwas niedriger liegen, steigen sie nach hinten deutlich an, weil der Anteil von RE-Leistungen mit hohen Einsparungen zunimmt und hier auch die Vergabe von S-Bahn-Systemen mit größeren Einsparungsvolumina wie Bremen durchschlägt.

In Abhängigkeit von den Produkten fallen die Einsparungen unterschiedlich aus. Den höchsten Beitrag leisten bislang die Vergabe von RE-Leistungen mit 47,3%. Dies wirft ein Licht auf die künftigen Potenziale, wenn man bedenkt, dass diese Leistungen

mit am längsten vor Wettbewerb geschützt werden. Danach folgen die Teilnetze mit gemischten RE-/RB-Leistungen, die 32,9% einsparen. Die RB brachten noch einen Vorteil von immerhin 14,8%.

Auf den ersten Blick irritierend mögen die relativ geringen Einsparungen durch die S-Bahn-Systeme in Höhe von 22,6% sein, die als das betriebswirtschaftlich lukrativste Segment gelten. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Fallzahl fünf statistisch unzureichend ist. So wurden mehrere S-Bahnen mit Dieseltraktion vergeben wie z. B. die Ortenau S-Bahn, die Breisgau S-Bahn oder die RegioBahn S28 Kaarst—Mettmann. Die Auftaktvergabe Rhein-Neckar litt hingegen unter einem zu geringen Wettbewerbsdruck. Die jüngsten Vergaben in Bremen und Stuttgart zeigen ein erhebliches Einsparpotenzial zu den Landespreisen von 30–40%.

Um die enormen Effizienzspielräume der noch nicht ausgeschriebenen S-Bahn-Netze zu veranschaulichen, lohnt sich die Analyse eines Beispiels, und zwar der bundesweit drittgrößten S-Bahn im Verbundgebiet Rhein-Ruhr (17,5 Mio. Zkm, dazu kommen 0,3 Mio. Zkm auf dem Gebiet des NRW). Betrieblich ist dieses Netz mit Rhein-Sieg eng verwoben, so dass sich ein Gesamtvolumen von fast 30 Mio. Zkm ergibt. Die S-Bahn Rhein-Ruhr wurde 2004 über 15 Jahre direkt an die DB Regio NRW GmbH als Nettovertrag vergeben. Das Bestellentgelt beläuft sich 2009 auf einen augenscheinlich hohen Betrag von über 11 Euro je Zkm.

Um diesen Wert einordnen zu können, sollen die S-Bahn-Netze Bremen, Rhein-Neckar, Stuttgart und München gegenübergestellt werden. Außer München sind alle anderen Netze in wettbewerblichen Verfahren vergeben worden. Wesentliche Grunddaten für den Vergleich lassen sich der Abbildung 24 auf Seite 44 entnehmen.

Abbildung 24:
Ergebnisse von Vergaben im Vergleich

in Euro/Zkm

- 1 – Bahn-Report 5/08, S. 50.
- 2 – Bahn-Report 1/02, S. 17
- 3 – Pressemitteilung des VRS v. 4.3.2009
- 4 – Branchengerüchte
- 5 – Bahn-Report 2/2009

Quelle:
eigene Darstellung

	Bremen/Nds. ¹	Rhein-Neckar ²	Stuttgart ³	München ⁴	Rhein-Ruhr ⁵
Laufzeit (von bis ausschl.)	2010 bzw. 2011-2021	2003 – 2015	2013 – 2028	2003 – 2017	2003 – 2018
Vergabeart	Offenes Verfahren	Offenes Verfahren	Verhandlungsverfahren	Direktvergabe	Direktvergabe
Vertragsart	Bruttovertrag	Nettovertrag	Nettovertrag	Nettovertrag	Nettovertrag
Volumen	4,7 Mio. Zkm	6,0 Mio. Zkm	9,8 Mio. Zkm	20,3 Mio. Zkm	17,5 Mio. Zkm
Bestellentgelt	4,94 Euro	8,60 Euro	6,14 Euro	< 7 Euro	> 11 Euro
Anteil neuer Fahrzeuge	100%	100%	60%	100%	45%

Setzt man die verhandelten Bestellentgelte in Bezug zueinander, resultiert, ein Bild, wie in Abbildung 25 ersichtlich.

Der Gegenüberstellung der Werte ist klar zu entnehmen, dass das Bestellentgelt des VRR von mehr als 11 Euro pro Zkm deutlich **oberhalb** des Korridors liegt. Nimmt man dessen ungewichteten Mittelwert von 6,77 Euro je Zkm, wird die DB AG mit mindestens 4,23 Euro/Zkm überkompensiert. Bei 17,5 Mio. Zkm Leistungsvolumen im VRRund 15jähriger Vertragslaufzeit beläuft sich die kumulierte Überzahlung auf rund 1,1 Mrd. Euro.

Der mögliche Einwand mangelnder Vergleichbarkeit lässt sich plausibel entkräften. Hinsichtlich Fahrzeugproduktivität und –aufwand schneidet die S-Bahn Rhein-Ruhr in zwei bzw. drei Fällen besser ab, in den verbleibenden liegt sie gleichauf. Der Werkstattaufwand ist in etwa gleich einzuschätzen. Der Aufwand für Zugbegleitpersonal ist nur bei Rhein-Neckar niedriger anzusetzen, bei den anderen drei Vergleichsfällen höher. Die Tarifergiebigkeit fällt in Bremen und Rhein-Neckar schlechter aus, in Stuttgart dagegen besser. Alles in allem spricht viel dafür, die S-Bahn Rhein-Ruhr eher im mittleren Bereich der Spanne zwischen 4,94 und 8,60 Euro einzuordnen.

Insgesamt wird offenkundig, welche enormen Potenziale die künftige Vergabe von S-Bahnen im Wettbewerb **prinzipiell** in sich birgt. Allerdings bleibt abzuwarten, ob alle S-Bahn-Vergaben die hohen Erwartungen erfüllen können. Die Verfahren Bremen sowie mit Abstrichen Rhein-Neckar und Stuttgart weisen in eine erfreuliche Richtung. Volumina von 10 Mio. Zkm scheinen keine Probleme aufzuwerfen, wie auch die rege Beteiligung in Leipzig/Halle beweist. Ebenso belegen Bremen und Rhein-Neckar, dass die Einführung neuer Systeme keine nennenswerten Hindernisse aufbaut.

Auf der Sollseite kristallisiert sich jedoch ebenso heraus, dass die Schlüsselfrage zur Ausschöpfung der Effizienzpotenziale in der Bewältigung der Fahrzeugthematik liegt. Entscheidend ist der hinreichende zeitliche Vorlauf zur Beschaffung von Fahrzeugen, die v.a. durch eine stufenweise Inbetriebnahme er-

leichtert werden kann. Wie mit gebrauchtem Fahrzeugmaterial ressourcenschonend umgegangen werden kann, ohne den Wettbewerb zu beeinträchtigen, ist nach den Problemen im Stuttgarter Verfahren offen. Im Hinblick auf die Sondersysteme mit Gleichstrom- oder Zweisystemfahrzeugen ist abzusehen, dass es in diesem Punkt bei den Vergaben in Hamburg und Berlin, aber auch bei den Regionalstadtbahnen in Kassel, Karlsruhe, Braunschweig und Saarbrücken zur Nagelprobe kommen wird.

Ein weiteres Problemfeld ohne einfachen Ausweg ist die Nutzung vorhandener Werkstätten. Auch hier hat das Verfahren in Stuttgart unbeantwortete Fragen aufgeworfen. Weder scheint die Vorgabe für die Bieter befriedigend, die Fahrzeuge in der Werkstatt eines Konkurrenten warten zu lassen (z. B. OHE-Werkstatt für Metronom-Leistung), noch ist die Formulierung wirksamer Endschaftsregelungen im Falle eines Betreiberwechsels unproblematisch. In beiden Fällen sind Aufgabenträger und Eisenbahnverkehrsunternehmen noch auf der Suche nach der besten Lösung.

Da aus der Sicht der Wettbewerbsbahnen die S-Bahn Rhein-Ruhr in die Kategorie der voraussichtlich unproblematischen Systeme – vergleichbar mit Hannover, Frankfurt, München oder Nürnberg – fällt, halten sie die geplante Vertragsverlängerung zwischen VRR und DB AG für nicht nachvollziehbar und sind bereit, gegen sie vorzugehen (siehe Kapitel 2.3.2 auf Seite 48).

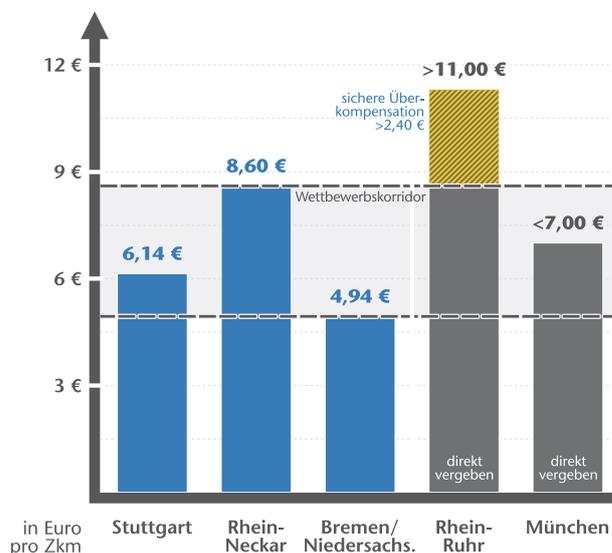


Abbildung 25: Vergleich der Bestellentgelte von S-Bahn-Vergaben in Deutschland

in Euro/Zkm

Quelle: eigene Berechnungen

Folgen der Überkompensation

Abschließend ist zu erörtern, warum die wettbewerbsfernen Entgelte für die Leistungen der DB AG nach wie vor den Markt gravierend verzerren und die Entwicklung des SPNV nachhaltig **schädigen**. Hierfür lassen sich folgende Argumente anführen:

- Die Übergewinne der DB AG reduzieren den Handlungsspielraum der Aufgabenträger. Diese sehen sich vom DB-Konzern zunehmend in die Zange genommen, indem die Preiserhöhung für die monopolisierten Vorleistungen systematisch die Dynamisierungsrate von 1,5 % übersteigt. So sind die Trassen- und Stationspreise für den SPNV in den letzten Jahren im Schnitt um über zwei Prozent gestiegen. Auch die Entwicklung der Energiepreise von DB Energie liegt oberhalb der Dynamisierungsrate, was auf den Anstieg der weltweiten Stromerzeugungspreise, bei den Durchleitungsentgelten und der Strategie der Gewinnverlagerung auf die EIU zurückzuführen ist. Dadurch sinkt die Kaufkraft der Bestelltentgelte der Länder. Hält dieser Trend an, sind Leistungs**abbestellungen** in den nächsten Jahren zu erwarten.
- Die Monopolpreise – oft noch flankiert durch Zuwendungen für Fahrzeuginvestitionen, für die ein unzureichender Rabatt gewährt wird – versetzen die DB AG in die Lage, ihren Fahrzeugbestand in großem Stil zu erneuern und zum Höchstsatz abzuschreiben. Dabei profitiert sie nicht nur von den günstigen Einkaufspreisen aufgrund hoher Stückzahlen, sondern sie kann den Fahrzeugbestand komplett im laufenden Vertrag verdienen. Sind in nachfolgenden Ausschreibungen Gebrauchtfahrzeuge zugelassen, ist die DB AG praktisch nicht zu schlagen.
- Anomal hohe Gewinne bieten die Möglichkeit, Rücklagen aufzubauen, die Kampfpreise im Wettbewerb finanzieren können.
- Eine hohe Preisbasis hat für die DB AG den Vorteil, insbesondere bei freihändigen Vergaben die Messlatte für die Verhandlung hochzulegen. 5 % Rabattgewährung lassen sich als großzügiges Entgegenkommen verkaufen, obwohl auch der Folgepreis noch weit über dem Marktniveau liegt.

- Die Überkompensation verschafft einen finanziellen Spielraum für Wohltaten im Tarifbereich, z. B. in Form von Wochenend- und Ländertickets. Den Wettbewerbern fehlen derartige Polster. Sie sind gezwungen, Kostensteigerungen zu überwälzen. Aus dieser Diskrepanz kann der DB AG ein Imagevorteil erwachsen.

Im Weiteren sollen drei laufende oder in Aussicht gestellte juristische Aktivitäten analysiert werden, die für den weiteren Verlauf der Marktöffnung bedeutsam sein könnten.

2.3.1 Beihilfeverfahren der EU-Kommission zum Verkehrsvertrag Berlin/Brandenburg

Der Ursprung des laufenden Beihilfeverfahrens der EU-Kommission zum Verkehrsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg mit DB Regio reicht bis 2002 zurück. Zu der Zeit begannen die 1996 geschlossenen Verkehrsverträge zwischen den Ländern und dem Quasi-Monopolisten DB AG auszulaufen, so dass die Länder und Aufgabenträger vor der Frage standen, wie der SPNV künftig organisiert werden sollte. Während einige Aufgabenträger frühzeitig auf den Wettbewerb setzten, tendierten andere dazu, weiterhin ausschließlich oder überwiegend DB Regio zu beauftragen.

Die DB AG stand 2002 ebenfalls vor einer zentralen Weichenstellung. Der Vorstand hatte erkannt, dass die stabilen Zahlungsströme sowie die in der Direktvergabe erzielbaren Überrenditen des staatlich bestellten Regionalverkehrs eine *conditio sine qua non* sein würden, um den Konzern zu einem börsenfähigen „internationalen Mobilitäts- und Logistikdienstleister“ aufzubauen. Aus diesem Grund wurde als neue Geschäftsbedingung ausgegeben, dass DB Regio nur noch zu Investitionen in Neufahrzeuge bereit sein werde (die letztlich der Aufgabenträger bezahlt), wenn im Gegenzug langfristige Verkehrsverträge über mindestens zehn Jahre abgeschlossen würden.

Als ab 2002 Thüringen, später Sachsen-Anhalt und Berlin/Brandenburg solche Verträge abschlossen oder deren Unterschrift unmittelbar bevorstand, sahen sich die aufkeimenden Wettbewerber der DB AG mit

einem handfesten Problem konfrontiert. Würde dieses Instrument flächendeckend zur Anwendung gelangen, wäre der SPNV-Markt auf zehn Jahre hinaus verriegelt. In der Konsequenz entschieden sich Connex (heute Veolia Verkehr) und der von ihnen mitgetragene Verband MehrBahnen!, gegen die sich abzeichnenden Markteintrittsbarrieren politisch wie juristisch vorzugehen.

Einen ersten Erfolg errang Connex vor der Vergabekammer Sachsen-Anhalt (VK Magdeburg 6.6.2003, VK 05/02). Mit Verweis auf das wettbewerbsrechtliche Gebot der Teilung in Lose erklärte sie den Pauschalvertrag des Landes zugunsten der DB Regio für rechtswidrig. Dieses Urteil alarmierte die DB AG, die ihre Gewinnsäule SPNV gefährdet sah. In der Folge trat sie im Sommer 2002 massiv für die Änderung des Vergaberechts ein. Begleitmusik war das Schüren von Ängsten bei den Ländern und in der Öffentlichkeit. In ganzseitigen Anzeigen wurde darauf hingewiesen, dass Arbeits- und Ausbildungsplätze verloren gingen und Investitionen ausbleiben müssten, wenn das Vergaberecht im Sinne der VK Magdeburg ausgelegt würde. Stilistisch ähnelte das Vorgehen der aktuellen Kampagne gegen die laufende Ausschreibung der Länder Brandenburg und Berlin im VBB (22 Mio. Zkm), nur auf der bundesweiten Ebene.

Die Intervention der DB AG trug Früchte; die Vergabeverordnung wurde zum Dezember 2002 dahingehend geändert, dass die Aufgabenträger ihre großen Verkehrsverträge einmalig für längstens 12 Jahre freihändig vergeben durften, sofern der „wesentliche Teil“ während der Laufzeit des Vertrags herausgelöst und dem Wettbewerb überantwortet würde. Außer Thüringen und Saarland passten daraufhin alle Länder ihre großen Verkehrsverträge an, die nun im Durchschnitt eine Abbestellquote von 30 % vorsehen. Sachsen-Anhalt schrieb drei Netze sehr kurzfristig aus, von denen Connex das Nordharznetz gewann.

Berlin und Brandenburg schlossen ebenfalls einen großen Verkehrsvertrag mit DB Regio ab. Dieser sah eine Abschmelzquote von 35 % vor, nahm aber die betriebswirtschaftlichen „Filetsstücke“ wie die RE-Linien über die Berliner Stadtbahn während der gesamten Vertragslaufzeit vom Wettbewerb aus. Connex legte auch gegen diesen Vertrag Beschwerde ein, den aber

letztinstanzlich das OLG Brandenburg für rechtmäßig einstufte. Trotz der vorherigen ausdrücklichen gesetzlichen Anpassung des Vergaberechts an die Bedürfnisse des SPNV lehnte das OLG Brandenburg die Anwendung des Vergaberechts ab. Es urteilte, dass die Aufgabenträger nach § 15 Abs. 2 AEG in ihrer Entscheidung frei seien, Ausschreibungen oder auch Verhandlungsverfahren nach Vergaberecht durchzuführen oder Verträge direkt zu vergeben (OLG Brandenburg, 2.9.2003 Verg W 3/03).

Die juristischen Reaktionen auf das Urteil waren geteilt: Teilweise wurde ihm ausdrücklich zugestimmt (OLG Karlsruhe 13.7.2005, 6 W 35/05), während andere Vergabekammern an ihrer restriktiven Spruchpraxis festhielten. So verwehrt z. B. die Vergabekammer Münster dem VRR ein Verwaltungsverfahren auf Basis des § 15 Abs. 2 AEG und verpflichtete ihn stattdessen, das Vergaberecht anzuwenden (VK Münster 19.6.2007, VK 12/07).

Connex legte gegen das Urteil des OLG Brandenburg Verfassungsbeschwerde wegen der Nichtvorlage vor dem EuGH ein, die allerdings formell zurückgewiesen wurde. Das BVerfG machte aber deutlich, dass die Vergabe von SPNV-Leistungen durch die öffentliche Hand kein rechtsfreier Raum sei und daher vollständig gerichtlich überprüfbar sein müsse (BVerfG 6.12.2006, 1 BvR 2085/03).

Die EU-Kommission reagierte auf den Beschluss des OLG Brandenburg mit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens vom 18.10.2004, Nr. 2003/5033 gegen fünf namentlich benannte Bundesländer (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Berlin und Brandenburg), und zwar wegen Missachtung des Gemeinschaftsrechts. Nach zähem Austausch der Stellungnahmen wurde das Verfahren mit dem Verfahrenskompromiss zwischen EU-Kommission und der Verkehrsministerkonferenz der Bundesländer vom 17.2.2006 beendet. Ihm zufolge verpflichteten sich alle Bundesländer, SPNV-Leistungen künftig nur noch im Rahmen eines Fünf-Schritte-Verfahrens zu vergeben. Dies umfasst insbesondere

- den Aufruf zur Interessenbekundung in geeigneten Organen
- die Auswahl geeigneter Anbieter
- den Eingang erster Angebote

- bei Bedarf die Reduzierung der Verhandlungspartner
- die endgültige Festlegung des Angebots sowie die finale Vereinbarung.

Dieser Kompromiss mit der EG ist eng an das vergaberechtliche Verhandlungsverfahren angelehnt. In jedem Fall sind Direktvergaben ohne jeglichen Wettbewerb ausgeschlossen. Unter der Bedingung des Verfahrenskompromisses stellte die GD Binnenmarkt der Kommission das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein.

Der zweite Ast des juristischen Vorgehens von Connex sah seinerzeit vor, den Abschluss des Verkehrsvertrags Berlin/Brandenburg beihilferechtlich vor der Kommission anzufechten. Hintergrund ist die Auffassung, dass die Konditionen des Vertrages zu einer Überkompensation der DB Regio führten. Daher reichte Connex am 9.9.2003 Beihilfebeschwerde bei der EU-Kommission ein.

Nach langen Hin und Her und zahlreichen Anträgen von Deutschland auf Fristverlängerung beschloss die EG-Kommission am 23.7.2007, ein Beihilfe(haupt)prüfverfahren gegen Deutschland einzuleiten. Die Entscheidung wurde am 8.2.2008 unter Az. Beihilfe C 47/07 veröffentlicht. Den Wettbewerbern wurde die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, ebenso anschließend der DB AG und der Bundesregierung, deren Entwurf die DB AG selbst schrieb. Eine endgültige Entscheidung wird im Laufe dieses Jahres erwartet.

Im Kern kritisiert die Kommission

- die Herauslösung von besonders unwirtschaftlichen Leistungen zu einem nur durchschnittlichen Preis und damit die Erhöhung der Gewinnmargen
- die fehlende Anrechnung von Mehreinnahmen aus Fahrpreiserhöhungen und Zuwächsen der Fahrgastzahlen, ohne dass diese Effekte tatsächlich schon in der Gesamtkalkulation des Nettovertrags enthalten seien
- das mögliche Vorliegen von Kopplungsgeschäften
- die nicht ordnungsgemäße Anrechnung von erhaltenen Fahrzeugzuschüssen
- die fehlenden Vergleiche mit Marktpreisen und Preisen anderer SPNV-Aufgabenträger

- die Parteilichkeit der WIBERA, die 2002 im Auftrag des Bundes die Angemessenheit der durchschnittlichen Ländersätze bestätigt hatte

In der Zusammenfassung der Entscheidung wurde allerdings auch angedeutet, dass eine Umsatzrendite im SPNV von 7% angemessen sein **könnte**. Dieser Wert war in dem ursprünglichen Schriftsatz an die Bundesregierung noch nicht enthalten, der ansonsten wortgleich mit der Endversion war. Laut Beihilferechterspezern ist die Höhe des Wertes insofern erstaunlich, als die normale Spruchpraxis maximal 5% gewähre. Möglicherweise orientiert sich die Zahl an den britischen Geschäftsmodellen, die allerdings eine völlig andere Risikostruktur als in Deutschland aufweisen. Zudem lässt die Kommission offen, auf welcher Basis der angemessene Gewinn von 7% (Umsatz, eingesetztes Eigenkapital o. a.) berechnet werden soll.

Würden die 7% bestätigt, könnten Rückzahlungen fällig werden, da die DB AG z. B. 2008 bundesweit 11,2% Rendite im SPNV erwirtschaftete. Über alle Konzernebenen gerechnet lag die Rendite sogar bei 19,3%.

2.3.2 Beihilfebeschwerde von mofair gegen möglichen VRR-DB-„Deal“

Analog zu Berlin/Brandenburg und praktisch allen anderen Aufgabenträgern hatte auch der VRR am 12.7.2004 einen großen Verkehrsvertrag mit DB Regio über 15 Jahre rückwirkend zum Dez. 2003 geschlossen. Die Vereinbarung sieht vor, 60% der Leistungen bis 2016 in den Wettbewerb zu geben. Ausgenommen ist die S-Bahn, deren Betrieb der DB AG bis 12/2018 exklusiv zugesichert wird. Darin eingeschlossen sind die Linien, die später den Rhein-Ruhr-Express bilden sollen. Als weitere Besonderheit wird der Vertrieb der DB AG gesondert vergütet, und zwar en bloc und dauerhaft, anstatt ihn um den Anteil der herauszulösenden Linien zu reduzieren.

Auch wenn die schlechte Qualität der Leistungserbringung durch die DB AG in NRW seit jeher im politischen Raum kritisiert wird (siehe regelmäßige Debatten im Verkehrsausschuss des Landtages, sog. Schmierfilmdiskussion usw.), geriet der DB-Vertrag ab 2006 vermehrt unter Beschuss. Ursächlich war zum einen, dass sich die

Zahl der Zugausfälle, Verspätungsminuten und die Klagen in der Öffentlichkeit über verschmutzte Züge noch einmal steigerten. Daneben trug zur Verschärfung der Kritik aber auch der Kontrast bei, den die Wettbewerbsbahnen Prignitzer Eisenbahn (PEG), Nordwestbahn (Veolia) und Abellio nach der Aufnahme ihrer Verkehre lieferten. Sie setzten neue Benchmarks in puncto Fahrzeuge und Qualität. Darüber hinaus liefert DB Regio selbst eine Angriffsfläche, indem sie auf den im Wettbewerb gewonnenen Netzen (z. B. Haard-Achse und Sauerlandnetz) wesentlich bessere Leistungen abliefern als im geschützten Kernnetz, bei dem die Pönale für Schlechtleistungen offenbar von vornherein einkalkuliert worden waren.¹

Einen weiteren Schub in Richtung einer Auseinandersetzung brachten schließlich die Kürzungen der Regionalisierungsmittel 2006 in Kombination mit den drohenden hohen Preissteigerungen ab 2008. Absehbar wurde, dass DB Regio aufgrund einer „nachlaufenden Berechnung“ bis zu 28 % Kostensteigerungen der Energie zwischen 2004 bis 2008 auf einen Schlag geltend machen würde – neben den ohnehin hohen Tarifierhöhungen im VRR von durchschnittlich 4 % p. a. Zunehmend wurde deutlich, dass die beständige Erhöhung der Infrastrukturentgelte in Ausrichtung auf die angestrebte Teilprivatisierung den Verkehrsvertrag des VRR strukturell defizitär werden ließ.

Auf der Grundlage eines Preisgutachtens von KCW, das die Preise sowohl mit den angemessenen Kosten als auch den im VRR und bundesweit bekannten Wettbewerbspreisen abglich, stellte der VRR im Sommer 2007 eine Überzahlung von mindestens 45 Mio. Euro fest. Weiterhin kürzte er wegen massiver Leistungsmängel die Abschlagszahlungen um pauschal eine Mio. Euro pro Monat. Schließlich kündigte der VRR den Vertrag am 12.6.2008 außerordentlich wegen erheblicher Defizite beim Merkmal Sicherheit und Service (Zugbegleitung) und Falschangaben von DB Regio zu den hier erbrachten Leistungen. Zeitgleich legte er der DB Regio auf, die Leistung im bisherigen Umfang, aber zum gekürzten Entgelt zu erbringen.

Am 19.12.2008 musste der VRR vor dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen eine juristische Niederlage einstecken². Das VG gab der DB AG in ihrer Leistungsklage auf

Zahlung der Bestellerentgelte in Höhe von rund 122 Mio. Euro recht, die vom VRR einbehalten worden waren. Das VG begründete sein Urteil damit, dass die vom VRR ausgesprochene Kündigung nicht gerechtfertigt sei, da der Verkehrsvertrag für Schlechtleistungen bereits eine Pönale von 4 Mio. Euro jährlich vorsehe. Die vom VRR ins Feld geführten Mängel bei den Sicherheitsdienstleistungen rechtfertigten für sich genommen nicht eine komplette Vertragskündigung, zumal nicht klar sei, in welchem Umfang tatsächlich zusätzliche Begleitungen bei den S-Bahnen vereinbart waren.

Das Gericht hat ferner festgestellt, dass DB Regio NRW seine Leistungen auch dann nicht einschränken dürfe, wenn der VRR erneut vertraglich vereinbarte Zahlungen nicht oder nur teilweise leiste. In diesem Punkt hat DB Regio den kürzeren gezogen. Über die Fragen zur Beihilfe hat das Gericht geurteilt, dass es Zweifel habe, ob sich der VRR als Beihilfegeber überhaupt auf ein Beihilfeverbot stützen dürfe, da dies gegen „Treu und Glauben“ verstoßen könnte. Jedenfalls sei zunächst die EU-Kommission am Zug. Das Vollzugsverbot für noch nicht genehmigte Beihilfen gelte bei Verkehrsverträgen nach Art. 14 der Verordnung Nr. 1191/69 nicht, egal wie ausschließlich diese Verkehrsverträge dotiert seien.

In diesem Punkt stellt sich das VG **diametral** der Auffassung der EU-Kommission **entgegen**, die bei Verkehrsverträgen nur einen ausgeschriebenen Preis oder bei Fehlen einer Ausschreibung einen Preis nach den vier „Altmark-Trans-Kriterien“ akzeptiert. Auf dieser Grundlage hatte die Kommission das Verfahren gegen Berlin-Brandenburg eröffnet (dazu auch Kapitel 2.3.1 auf Seite 46) und führt derzeit auch gegen Tschechien und Dänemark entsprechende Verfahren.

Auch eine preisrechtliche Prüfung hält das Gericht für nicht notwendig, da es sich um einen „Zuwendungsvertrag“ handle. Ein Zuwendungsvertrag begründet keinen Anspruch der öffentlichen Hand auf die Gegenleistung, sondern fördert nur den Subventionsempfänger, damit er im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeiten ausführt. Die Einstufung als Zuwendungsvertrag stehe nicht im Widerspruch zur Qualifizierung als Verkehrsvertrag nach EG-Recht. Ein solcher muss nach Art. 14 der

¹ – vgl. Qualitätsberichte der Agentur Nahverkehr NRW für 2004, 2005 und 2006 sowie ab 2007 von VRR, NVR und NWL; http://www.fachportal.nahverkehr.nrw.de/Qual_sicher/q_bericht/q_bericht_druck.asp

² – Aktenzeichen: 14 K 2147/07 und 3814/08; veröffentlicht unter <http://www.justiz.nrw.de/ses/nrwesearch.php>

genannten Verordnung Leistung (Fahrplanangebot, Tarif, Qualität) und Gegenleistung (Preis des Aufgabenträgers) regeln.

Unmittelbar nach dem VG-Urteil setzten sich DB AG und VRR wieder an den Verhandlungstisch und erarbeiteten unter dem Druck des Verkehrsministeriums ein „**Eckpunktepapier** zur Verbesserung des Schienenpersonenverkehrs im Bereich des VRR“. Über dessen Inhalt berichtete der damalige Verkehrsminister Wittke am 19.1.2009 dem Düsseldorfer Landtag:

„So werden im S-Bahnverkehr von NRW zukünftig ausschließlich nur noch neue Elektrotriebwagen eingesetzt. Zu diesem Zweck beschafft und finanziert die DB Regio bis Ende 2011 insgesamt 116 Fahrzeuge der Baureihe ET 422 und 63 Fahrzeuge der Baureihe ET 423. Das sind insgesamt nochmals 32 ET 422 mehr, als ursprünglich vereinbart. Dadurch wird dann u. a. auch eine Umstellung der am Niederrhein verkehrenden Linien auf Neufahrzeuge möglich. Es ist zu erwarten, dass das gesamte S-Bahn-System mit diesen Fahrzeugen stabiler funktioniert und folglich nachhaltig eine wesentlich höhere Pünktlichkeit aufweisen wird. Ab dem Fahrplanwechsel Ende 2009 soll zudem ein neues Fahrplansystem umgesetzt werden. Dabei wird es vorrangig zu Änderungen im Bereich Düsseldorf kommen. Dort wird dann die S 1 den südlichen Verlauf der S 7 bis Solingen sowie die S 11 den nördlichen Teil der S 7 bis zum Flughafen Terminal übernehmen. Damit erhält dieser linksrheinische Bereich erstmals eine unmittelbare S-Bahn-Anbindung an den Flughafen Düsseldorf. Zudem können auf diese Weise die Kosten der S-Bahn-Fahrten insgesamt reduziert und dennoch die Angebotsdichte auf den Hauptrelationen beibehalten werden.“

Darüber hinaus haben sich die Parteien auf ein neues RE-Konzept verständigt, das höhere Kapazitäten, Reisezeitverkürzungen und den Einsatz neuer bzw. modernisierter Fahrzeuge beinhaltet. Dazu wird das Leistungsvolumen im RE-Bereich allein im VRR um 770.000 Zugkilometer erhöht. Neue Linienführungen erhalten in diesem Zusammenhang die RE 2 von Münster über Recklinghausen, Essen und Duisburg nach Düsseldorf sowie die RE 11 von Hamm über Duisburg nach Mönchengladbach. Zudem kann für den bereits

angekündigten Fall, dass sich der Fernverkehr noch weiter aus der Mitte-Deutschland-Verbindung zurückzieht, die RE 1 alle 2 Stunden von Aachen über Hamm nach Paderborn verlängert werden.

Für die RE 1, 2, 5 und 11 werden darüber hinaus bis Ende 2011 neue Lokomotiven und Wagen beschafft bzw. vorhandene Fahrzeuge modernisiert. Die Kapazität auf den Linien RE 1 und RE 2 verbessert sich durch diese Maßnahmen um den jeweils „6. Wagen“.

Insgesamt verdichten sich so die Leistungen auf den Streckenabschnitten Hamm—Dortmund—Essen und Essen—Duisburg—Düsseldorf auf jeweils 3 Angebote stündlich. Hinzu kommt das erhöhte Platzangebot zwischen Aachen und Hamm bzw. Düsseldorf und Münster infolge des zusätzlichen Wagens.

Um schneller zu mehr Wettbewerb im RE-Bereich zu gelangen, wurde vereinbart, die Laufzeit der neuen RE-Vertragsregelungen abweichend vom ursprünglichen VRR-DB-Vertrag auf Ende 2016 zu verkürzen und so die Linienlaufzeiten im Verhältnis zu den anderen beiden SPNV-Kooperationsräumen weiter zu harmonisieren. Dies versetzt den VRR in die Lage, neben einer ohnehin aktuell schon möglichen Ausschreibung der Linien RE 4, RE 7, RE 8, RE 17, RB 27, RB 32, RB 33, RB 31, RB 38, RB 39 und RB 48, dann die RE 6 zum Fahrplanwechsel Ende 2014 und alle anderen Linien des VRR-DB-Vertrages zum Fahrplanwechsel Ende 2016 auszuschreiben.

Die Kosten für die mit dem RE-Konzept verbundenen zusätzlichen Betriebsleistungen trägt die DB Regio NRW, die Kosten für die investiven Beschaffungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen der VRR. Rechnet man die notwendigen Leistungen zum Schließen der beim VRR aufgrund seiner Vertragslage aufgetretenen Finanzierungslücke hinzu, so trägt in den nächsten 15 Jahren die DB Regio NRW mit festgeschriebenen 272 Mio. EUR rund 50% des Gesamtfinanzierungsdefizits. VRR und das Land Nordrhein-Westfalen teilen sich den Rest zu jeweils rund 25%. Dabei wird der aus Regionalisierungsmitteln zusätzlich zum gesetzlichen Anspruch des VRR aus dem § 11 Abs. 1 ÖPNVG NRW vom Land zu gewährende Beitrag in den nächsten 15 Jahren auf insgesamt 150 Mio. EUR bei einer 1,5prozentigen Dynamisierung beziffert.

Darüber hinaus wird die DB Regio NRW weitere 150 Mio. EUR in die nochmals neu hinzukommenden S-Bahn-Fahrzeuge investieren. Im Gegenzug soll der S-Bahn-Vertrag nach Durchführung eines entsprechenden EU-rechtskonformen Verfahrens bis Ende 2023 verlängert werden.

Die Parteien haben sich darauf verständigt, diese Eckpunkte bis Ende März dieses Jahres in vertragliche Regelungen zu überführen. Im Gegensatz zu einem langwierigen Rechtsstreit mit ungewissem Ausgang bringt diese Entwicklung für die Fahrgäste zeitnah die dringend erforderlichen Qualitätsverbesserungen und ermöglicht den Parteien Planungssicherheit.⁴³

Folgende Eckpunkte des Papiers sind bis dato aus der Sicht der Wettbewerbsbahnen unklar:

- Fraglich ist, wie die S-Bahn-Verträge um fünf Jahre verlängert werden sollen, nachdem Deutschland der EU-Kommission zur Abwendung eines möglichen Vertragsverletzungsverfahrens zugesichert hatte, dieser Praxis zu entsagen. Die 17,5 Mio. Zkm der S-Bahn Rhein-Ruhr im VRR und damit faktisch auch zusammenhängend die Kölner S-Bahn würden mit der Verlängerung zu den am längsten laufenden Verträgen in Deutschland gehören, deren Leistung noch nie im Wettbewerb standen.
- Ebenso klärungsbedürftig ist, zu welchem Preis die S-Bahn-Leistungen vereinbart würden. Bereits der aktuelle S-Bahn-Preis liegt auf einem bundesweiten Spitzenplatz von über 11 Euro (2009), der den Verdacht der Überkompensation nährt (siehe 2.3 auf Seite 42).
- Ebenso erschließt sich nicht, wie der angebotene Beitrag der DB AG von 272 Mio. Euro in der Lage sein soll, die Finanzierungslücke des VRR „zur Hälfte“ zu schließen. Laut den vom VRR berechneten Überkompensationen beläuft sich das Defizit für 15 Jahre ohne Dynamisierung auf 675 Mio. Euro, mit Dynamisierung über 700 Mio. Euro, so dass der Beitrag der DB AG zwischen 35 und 40% der Differenz abdeckt. Diese Lücke dürfte noch weiter auseinanderklaffen, wenn die DB AG ihre Investitionen in die S-Bahn-Fahrzeuge in ihren Beitrag hineinrechnet.

- Die Ankündigung der vorzeitigen Ausschreibung ist nach Informationen der Wettbewerbsbahnen nicht sicher mit dem bisher vermittelten Inhalt des Vertrags vereinbar. Demnach waren bis Ende 2017 Schritt für Schritt alle RE- und RB-Linien auszuschreiben. Ein vorgezogenes Ende ein Jahr früher kann bedeuten, dass nun einige bereits fest disponierte Ausschreibungen wieder nach hinten rutschen und v.a. das vorgesehene Paket Ende 2016 für einen geordneten Wettbewerb wieder zu groß würde. Lediglich das Vorziehen des RE 6, der bisher im westfälischen Vertrag bis Ende 2016 gebunden war, kann als Fortschritt angesehen werden.
- Einen Problempunkt bilden auch die Mehrleistungen im RE-Konzept. Aus Kreisen westfälischer Aufgabenträger wurde die Belastung zurückgewiesen, die aus dem Einkauf zusätzlicher Zugleistungen zum nicht marktconformen DB-Preis resultieren würde. Besonders verärgert ist man dort über die Bereitschaft des Verkehrsministeriums, die **Streichung der IC-Linie 51 „Mitte-Deutschland-Verbindung“** mit einem Ersatz durch RE-Leistungen der DB AG aufzurechnen. Bisher war es die hessische und westfälische Position, einen erforderlichen Ersatzverkehr umgehend auszuschreiben.

In der Summe der zu lösenden Probleme ist die bereits für März und April angekündigte Beilegung des Streites noch nicht absehbar. Der VRR legte auf Beschluss seines Verwaltungsrates vom 15.1.2009 Berufung gegen das Urteil des VG Gelsenkirchen ein.

Darüber hinaus rechnen Beobachter damit, dass sich die EU-Kommission einschalten könnte, weil das VG Gelsenkirchen sehr deutlich der Rechtsansicht der Kommission widersprochen hat. Nach der Auffassung des VG gäbe es für das Beihilfeverfahren in Berlin-Brandenburg keine Rechtsgrundlage. Es bleibt daher abzuwarten, wie hierauf Brüssel reagiert.

Der Interessenverband Mofair e.V. legte am 6.3.2009 vorsorglich Beihilfebeschwerde bei der EG-Kommission gegen eine mögliche Vertragsverlängerung zwischen VRR und DB Regio ein. Mofair moniert

- weiterhin überhöhte Preise (teilweise bis zu 100%),

3 – Wichtige Informationen zu diesem Themenkomplex sind auf der Webseite des VRR abrufbar: <http://www.vrr.de/de/downloads/db-verhandlungen/index.html>

- einen Verstoß gegen den Verfahrenskompromiss im Bezug auf die zukünftigen Ausschreibungen im SPNV und
- die Gefahr von weiteren Dumpingangeboten von DB Regio, die erst auf der Grundlage überhöhter Preise möglich seien und damit den Wettbewerb im SPNV verfälschten.

Damit hat sich das **Risiko** deutlich erhöht, dass die EU-Kommission gegen einen neuen Vertrag oder eine Vertragsverlängerung vorgeht. Spätestens nach einer Berlin/Brandenburg-Entscheidung müsste sich die Kommission dieses Falles annehmen, nicht zuletzt weil das VG Gelsenkirchen selbst ihr Tätigwerden in dem Urteilspruch anmahnt. Diese Aufforderung tritt der bisherigen Strategie der EG entgegen, die Durchsetzung des Beihilferechts eher den Mitbewerbern und den nationalen Gerichten – schon allein aus Kapazitätsgründen – zu überlassen.

2.3.3 Wer unterbietet wen mit welchen Mitteln? Beihilfenbeschwerde wegen Dumping

In der Auseinandersetzung um die laufende große Ausschreibung des VBB, aber auch schon vorher schwebt der Vorwurf von DB AG und ihrer Hausgewerkschaft Transnet im öffentlichen Raum, dass der Erfolg der Konkurrenz im Wesentlichen auf Dumpinglöhnen beruhe. Gefordert wird ein einheitlicher Tarifvertrag für die gesamte Branche, um den behaupteten Personalkostenvorteil der Wettbewerber von „40% und mehr“ (DB-Regio-Chef Homburg in der Mitteldeutschen Zeitung vom 9.5.2009) zu nivellieren. Andernfalls sei die DB AG genötigt, künftig allein auf das Geschäftsmodell der „Heidekrautbahnen“ zu setzen. Hierbei handelt es sich um Tochtergesellschaften, die nicht an den Haustarif des Konzerns gebunden sind und dem Vernehmen nach deutlich geringere Konzernumlagen abführen.

Die Argumentation von DB AG und Transnet, die primär auf die **öffentliche Diskreditierung der Wettbewerbsbahnen** abzielt, ist aus mehreren Gründen falsch und Augenwischerei:

- Die „**Ausbeutungsthese**“, wonach die Wettbewerber systematisch niedrigere Löhne zahlten, entbehrt jeder Grund-

Bahnen, die ins Kraut schießen

Dass die DB Heidekrautbahn GmbH bundesweit prominent und als Chiffre für die strategische Ausgründung von Töchtern der DB Regio AG ohne Tarifbindung stehen würde, war zum Zeitpunkt ihrer Gründung nicht absehbar. Ihre Namensgebung geht darauf zurück, dass sie sich ursprünglich nur um die Vergabe der tatsächlichen Heidekrautbahn zwischen Berlin-Karow und Groß Schönenbeck bzw. Wernsickendorf bewerben sollte. Nachdem die DB AG unterlag, lag die Briefkastenfirma einige Zeit brach. Schlagartig bekannt wurde sie im Frühjahr 2008, als sie den Zuschlag für den RE 9 Aachen – Siegen im weit entfernten NRW erhielt (Betriebsaufnahme Dez. 2010), und zwar zu einem Preis von deutlich unter 2 Euro pro Zkm, während die Aufgabenträger NVR, NWL und ZV Rheinland-Pfalz Nord derzeit noch über 9 Euro an die DB entrichten.

Mittlerweile wurde bekannt, dass die DB AG bereits am 28.4.2008 acht weitere Tochterunternehmen nach dem Vorbild der „Heidekrautbahn“ gründete. Sie firmieren als GmbH unter DB Regio Baden-Württemberg, DB Regio Bayern, DB Regio Hessen, DB Regio Nord, DB Regio Nordost, DB Regio RheinNeckar, DB Regio Südost sowie DB Regio Südwest (Quelle: Rail Business vom 2.2.2009) Die DB Regio Südost GmbH ist bereits im Einsatz und hat den Zuschlag für den RE 50 Leipzig — Dresden erhalten.

Den flächendeckenden Einsatz von „Biligtöchtern“ plant der DB-Konzern schon länger. So meldete die Bild am Sonntag am 11.5.2008, dass der Vorstand bereits am 12.2.2008 der Ausgründung von bis zu 30 Tochterunternehmen zugestimmt habe. Betroffen seien 9.000 Beschäftigte, die meisten von Ihnen seien Lokführer.

lage. Von allen größeren Wettbewerbsbahnen ist bekannt, ihre Beschäftigten nach Tarif zu bezahlen (Arriva, Veolia Verkehr, NedRailways, BeNex [bzw. Metronom und ODEG] sowie Keolis). Die Tarifverträge orientieren sich vielfach am bundesweiten ETV, der traditionell bei den NE-Bahnen (AKN, HLB, EIB) als Entgeltgrundlage gilt. Allerdings werden diese Tarife regional differenziert. Dies führt z. B. bei Metronom zu

strukturell **höheren** Löhnen als bei DB Regio, insbesondere für junges Lok- und Zugpersonal. Umgekehrt zahlt die ODEG in Ostdeutschland einen Lohn, der den teilweise niedrigeren Lebenshaltungskosten und der geringeren Kaufkraft Rechnung trägt. Im Fall der S-Bahn Stuttgart konnte DB Regio mit ihrem bundesweiten Personalpool und der Bezahlung der vom BEV entliehenen Beamten sogar mit günstigeren Personalkosten anbieten (siehe dazu auch den Exkurs auf Seite 52). Dass die Wettbewerber ein breiteres Lohnspektrum abdecken und teilweise höhere Löhne zahlen, räumt die DB AG selbst ein (Wettbewerbsbericht 2008, S. 29).

- Lohnkosten sind **nicht** mit Personalkosten gleichzusetzen. Zahlen Wettbewerber und DB AG gleiche Löhne, können die NE-Bahnen dennoch niedrigere Personalkosten (je Leistungseinheit) haben. Ursächlich ist die unternehmerische Fähigkeit, eine höhere Personal**produktivität** zu erzielen. Dies wird z. B. dadurch erreicht, dass die Wettbewerber ihre Beschäftigten flexibler einsetzen. Als Kronzeuge sei der Arbeitsdirektor der DB AG – Norbert Hansen – zitiert, der vor seinem Amtsantritt am 16.5.2008 in einem Interview mit der Bild-Zeitung unter der Überschrift „Auch Lokführer kann auch mal Abteile aufräumen“ verlautbaren ließ:

Bild: „... und was machen Sie als künftiger Bahnvorstand, wenn es darum geht, Personal abzubauen – oder in Billigfirmen auszugliedern?“

Hansen: Auch das ist für mich als Manager kein wirklich neues Thema. ... Tatsache ist allerdings: Wir werden bei der Bahn weiter rationalisieren müssen. Und das wird in einigen Bereichen nicht ohne Personalabbau gehen. Noch wichtiger ist aber, dass die Effizienz der Mitarbeiter steigt.

Bild: Was heißt das konkret?

Hansen: Ein Beispiel: Es gibt mittlerweile viel regionale Bahngesellschaften [gemeint sind die Wettbewerber, d. Verf.], die zeigen, wie es gehen kann. Da ist dann z. B. ein Lokführer nicht nur dafür verantwortlich, den Zug zu steuern – sondern kann in den Zugabteilen auch mal aufräumen oder auf einem kleinen Bahnhof mit anpacken. So was ist in einem großen Konzern

wie der Bahn AG natürlich schwieriger. Aber in diese Richtung müssen wir langfristig denken.“

Bereits als Transnet-Chef hatte Hansen mehrfach in Interviews eingeräumt, dass die behaupteten Lohnunterschiede nicht das Problem seien, sondern die DB AG hausgemachte Kostennachteile hätte. Dazu zählen in erster Linie die hohen Konzernumlagen, die die Geschäftsfeldseinheiten für zahlreiche Serviceleistungen der Holding entrichten müssen. So ist von den NE-Bahnen nicht bekannt, dass sie sich einen umfangreichen Apparat für das politische Lobbying, eine große Rechtsabteilung sowie eine über 100 Personen starke Kommunikationsabteilung leisten oder etwa zahlreiche Wirtschaftsdetekteien beauftragten.

- In die gleiche Kategorie fällt der Vorwurf der DB AG zu Zeiten des Lokführerstreiks, wonach sie benachteiligt werde, wenn die GDL von ihr 11 % mehr Lohn fordere, während die Wettbewerber ein Lohnplus von nur 3 % verkraften müssten. Die einfache Entgegnung lautet, dass hier offenbar Akteure mit Augenmaß handeln. Kluge Lohnforderungen richten sich differenziert an der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens aus. Wenn die DB AG im SPNV – trotz behaupteter Kostennachteile von 40 % – Umsatzrenditen von 11,2 % bzw. 19,3 % auf Konzernebene erzielt, kann sie sich kaum darüber wundern, dass die Beschäftigten an diesen Fabelwerten partizipieren wollen. Nach Kenntnis von KCW verdienen die Wettbewerbsbahnen in Deutschland nicht mal ein Drittel dessen, weil die Verteilung eines relativ kleinen Kuchens – siehe die geringe Marktöffnungsquote – schon seit Jahren strategische Eintrittspreise hervorruft.
- Dass die Wettbewerber marktgerechte Personalkosten kalkulieren müssen, liegt vor allem an der privilegierten Stellung der DB AG selbst. Während der Marktführer als integriertes Unternehmen unmittelbar rund 50 % der Kosten seiner Konkurrenten determiniert und dort erhebliche Gewinne abschöpft, bleiben den NE-Bahnen diese Stellschrauben verwehrt. Stattdessen beschränkt sich ihr unternehmerischer Spielraum darauf, die Personalkosten und den Overhead zu optimieren. Daneben über-

deckt das Personalkosten-Klageritual der DB AG, dass sie alle anderen Vorteile in der Hand hält (Rating, Einkaufsmacht bei Fahrzeugen, Potenzial für Koppelgeschäfte mit der Infrastruktur uvm.).

- Entscheider in Unternehmen setzen in der Regel – bei aller z.T. berechtigten Schelte über Shareholder Value, überzogene Boni und ähnliche Auswüchse – auf gute, motivierte Mitarbeiter. Motivation hängt nicht nur, aber maßgeblich von der adäquaten Entlohnung ab. Diese Einsicht ist den Wettbewerbsbahnen wie der DB AG gleichermaßen zu unterstellen. Indizien sind z. B., dass die Wettbewerber genauso leicht oder schwer ihr Personal wie die DB AG rekrutieren und Ausbildungsjahrgänge der DB AG durchaus zu Wettbewerbern mit hoher Entlohnung ziehen (z. B. Metro-nom).

Gleichwohl ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Wettbewerb auf **offenen** Bestellermärkten **intensiv** ausfällt. Dies ist unausweichlich, weil die Leistung selbst keine renditestarken Produktinnovationen zulässt, die einem Anbieter einen langfristigen Vorteil verschaffen können. Daher sind die EVU relativ leicht austauschbar.

Hinzu kommt, dass solche Märkte zu

einem harten **Preiswettbewerb** tendieren. Dies ist im Grundsatz auch nicht zu beanstanden, weil der Steuerzahler die Leistung finanzieren muss und die Aufgabenträger für ihn und den Fahrgast treuhänderisch tätig werden soll. Jeder verschenkte Euro steht für Mehrbestellungen nicht zur Verfügung. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die **Qualität** keine Rolle spielt. Die Aufgabenträger haben alle Hebel in der Hand, das von ihnen gewünschte Qualitätsniveau der Leistung vorzugeben – einschließlich Klauseln zur Tariftreue. Bemerkenswerterweise war es bei der Vergabe der S-Bahn Bremen allein die DB AG, die im Gegensatz zu ihren Wettbewerbern ausseren wollte, entgegen den jetzigen Aussagen zu Branchen-Tarifverträgen (für die DB-Regio-Chef Homburg nicht öffentlich eintrat, als er noch Chef des Wettbewerbers Connex war).

- Schließlich ist das Junktim scheinheilig, ohne Branchen-Tarifvertrag müsse die DB AG die Gründung von Billigtöchtern zur Wahrung der Chancengleichheit weiter vorantreiben. Diese Maßnahme ergreift die DB AG so oder so, ohne jeden Bezug zu den Wettbewerbern. Wer die Kapitalmarktfähigkeit anstrebt und sich mit Renditezielen im globalen Maßstab messen möchte, kann keine Personalkosten tragen, die in den Zei-

Treu und Glauben – S-Bahn Bremen

Die Vergabe der S-Bahn Bremen ist in viererlei Hinsicht ein Lehrstück, mit welchen Methoden der Marktführer zuweilen um Verkehrsverträge kämpft. Als sich der Zuschlag an Veolia Verkehr abzeichnete, wurde – wie derzeit bei der Ausschreibung in Brandenburg oder der Mitteldeutschen S-Bahn – eine öffentliche Debatte losgetreten. Als übliches Druckmittel wurde auf den drohenden Verlust von 500 Arbeitsplätzen im Ausbesserungswerk Bremen-Sebaldsbrück hingewiesen, das im Falle eines Auftragsverlustes nicht mehr zu halten sei. Allerdings werden dort Dieselloks gewartet, während die S-Bahn Bremen mit E-Traktion fährt. Selbst der Betriebsrat und Transnet sprachen von einer offenkundigen politischen Strafaktion.

In die gleiche Kerbe schlägt die Klage, die DB Regio gegen die Vergabeentscheidung vor der Verabekammer Lüneburg anstrebte (15.5.2008 VgK 12/2008). Zielscheibe war die Vorgabe, das Tariftreuegesetz des Landes Bremen einzuhalten. Dies – so DB Regio – hindere das Unternehmen, mit einem tarifungebundenen Unternehmen ins Rennen zu gehen, was sie in ihren Rechten unbillig beschneide. Die VK Lüneburg erkannte die ambivalente Argumentation, da gerade Tariftreuegesetze dem Schutz tarifgebundener Unternehmen wie DB Regio dienen. Doch sah sie sich wegen eines Urteils des EuGH gehindert, die Beschwerde der DB AG zurückzuweisen.

Das OLG Celle gab hingegen in der nächsten Instanz zu erkennen, dass es das Urteil des EuGH für nicht übertragbar halte und die Klage der DB AG abweisen würde. Um einer Niederlage zuvorzukommen, zog DB Regio von sich aus die Klage zurück. Die Wettbewerber haben sich zu keinem Zeitpunkt an der Vorgabe der Tariftreue gestört.

ten komfortabler Direktvergaben angelegt wurden.

Insgesamt zeigt sich, dass der Vorwurf des Lohndumping durch die Konkurrenten der DB AG ins Leere läuft. Im Gegenteil haben die Wettbewerbsbahnen gute Gründe, auf der Gegenseite den Einsatz von **Kampfpreisen** zu vermuten. Hierfür gibt es zwei Kategorien von Indizien:

- In einigen Ausschreibungen hat die DB AG mit Preisen gewonnen, die – konservativ formuliert – „**sehr sportlich**“ sind. Beispiele sind die Vergaben München—Passau, Leipzig—Cottbus, Aachen—Siegen, Netz Ost Hamburg—Lübeck—Puttgarden/Kiel und Netz Saxonia Leipzig—Dresden. In ihnen lag der Zweitplatzierte entweder weit vom siegreichen Preis entfernt oder aber unterlag knapp, obwohl er nach eigenem Bekunden mit einer schwarzen Null kalkuliert. Zwar kann bei Nettoverträgen stets argumentiert werden, dass ehrgeizige Nachfragezuwächse einberechnet worden seien. Doch bei Bruttoverträgen mit Anreizkomponenten ist dieses Schlupfloch geschlossen, weil alle Kosten offengelegt werden müssen. Somit ist auch erkennbar, welche Zinssätze, Konzernumlagen und Wagniskosten zugrunde gelegt wurden. Der Verdacht drängt sich auf, dass hier zu **schärfsten** Grenzkostenpreisen geboten wurde, die nur das marktbeherrschende Unternehmen tragen kann, weil es die Verluste bzw. deren Risiko aus den Gewinnen der Direktvergaben querfinanzieren kann.
- Das zweite Verdachtsmoment, das die obigen Vermutungen ergänzt, erwächst aus der Bildung von Drohverlustrückstellungen in Höhe von 310 Mio. Euro, die die DB AG im März 2008 wenige Tage vor der Bilanzpressekonferenz überraschend bekanntgegeben hatte. Begründet wurde die Buchung seinerzeit damit, dass einige Verträge des Bestandes künftig Verluste erwirtschaften würden. Schuld sei der absehbare Anstieg der Personalkosten infolge der hohen Lohnabschlüsse. In anderen Stellungnahmen aus dem Aufsichtsrat wurden auch zunehmende Energiekosten als Grund genannt.

Die Rechtfertigung des bilanziellen Manövers vermag nicht zu überzeugen. Zunächst ist festzuhalten, dass die ver-

lustreichen Verträge unter keinen Umständen aus dem Bestand der großen Verkehrsverträge stammen können. Deren Überrenditen sind so hoch, dass ein Abstieg in die Verlustzone unmöglich ist. Andernfalls wäre nicht erklärlich, wie die DB AG im abgelaufenen Geschäftsjahr ihren Gewinn nochmals auf ein historisches Rekordniveau von ca. 860 Mio. Euro (nach Zinsen) steigern konnte.

In Frage kommen demnach nur die Verträge, die die DB AG im Wettbewerb errungen hat. Dies sind im Fahrplanjahr 2009 nach KCW-Zählung 55,7 Mio. Zkm. Im Vorjahr – als die Drohverlustrückstellungen eingestellt wurden – waren es 43,6 Mio. Zkm bzw. 41,7 Mio. Zkm in dem bilanzierten Geschäftsjahr 2007. Mit den heute bereits vergebenen Teilnetzen werden es 2011 etwa 76 Mio. Zkm sein.

Im nächsten Schritt stellt sich die Frage, wie ein mittleres Volumen von etwa 60 Mio. Zkm zu **Drohverlustrückstellungen von 310 Mio. Euro** führen kann. Vorauszuschicken ist, dass Drohverlustrückstellungen nach IFRS zum Barwert gebildet werden. Der nominale Wert der „kostenrechnerisch“ erlittenen Verluste muss daher über 310 Mio. Euro liegen. Ohne den angesetzten Diskontsatz zu kennen, ist davon auszugehen, dass der Nominalwert mindestens 350 Mio. Euro beträgt. Unterstellt man weiterhin eine mittlere Vertragsdauer von zehn Jahren, müssten die absoluten Verluste aller Verträge **pro Jahr** bei etwa 35 Mio. Euro liegen. In Relation zu 60 Mio. Zkm im Wettbewerb hieße dies, dass jeder Zkm der DB AG **58 Eurocent** Verlust p. a. einbrächte. Wäre nur ein Teil der Wettbewerbsverträge defizitär, müsste der in Kauf genommene spezifische Verlust je Leistungseinheit noch größer sein.

Abschließend ist zu klären, ob der Verlust nachträglich entstanden ist oder bereits in die Angebotsabgabe eingepreist wurde. Angesichts der Dimension von 58 Eurocent je Zkm ist die Antwort eindeutig: Steigende Personal- oder Energiekosten können hierfür **nicht** herhalten. Die Personalkosten machen auf Vollkostenbasis (einschl. Trassen- und Stationsnutzung) im Durchschnitt 15 % im SPNV aus. Der 11 %ige Anstieg der Löhne der GDL-Beschäftigten (bzw.

10% für Transnet/GDBA, aber über vier Jahre gestreckt) würde demnach nur knapp zwei Prozentpunkte der Vollkosten ausmachen. Hinzu kommt, dass die DB AG einen Teil der Personalkostensteigerungen bereits vorab eingeplant haben muss und von den Aufgabenträgern jährlich 1,5% mehr Geld erhält – über das **gesamte** Bestelltgelt. Auch zusätzliche Energiekosten können in der Regel vollständig überwältigt werden, zumal bereits die Tarifsteigerungen diese überkompensieren.

Nach der Ausschussmethode bleibt nur die Möglichkeit, dass die Verluste vorab einkalkuliert wurden. Bestätigt sehen sich die Wettbewerbsbahnen in ihrer Mutmaßung durch einen Artikel in der *Wirtschaftswoche* vom 13.10.2008. Dort heißt es unter Berufung auf einen vertraulichen Bericht des Wirtschaftsprüfers PWC:

„Zur Sicherung von Marktanteilen insbesondere im Rahmen von Ausschreibungen“ im Schienenpersonenregionalverkehr habe die Bahn „auch in der Vergangenheit bewusst in einem gewissen Toleranzwert negative Ergebnisbeiträge in Kauf genommen“.

Sollte sich dies bewahrheiten („bewusst“), läge ein schwerwiegender **Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung** vor. Es handelte sich um ein klares Dumping.

Vor dem Hintergrund der Indizienkette richteten die Wettbewerbsbahnen mit Schreiben vom 15.1.2009 an das Bundeskartellamt sowie 9.1.2009 an die EU-Kommission die Bitte, den Verdachtsmomenten nachzugehen. Beide Institutionen zeigen Interesse und bitten um weitere Informationen. Am 9.4.2009 reichte der Interessenverband mofair e.V. eine förmliche Beihilfebeschwerde bei der Kommission ein.

2.4 TOP-Hindernis 2: Fahrzeugfinanzierung in der Wirtschaftskrise

Die Fahrzeugfinanzierung ist ein neuralgischer Punkt für die Fairness und den Ausgang von Wettbewerbsverfahren im SPNV. Während NE-Bahnen in der Regel auf attraktive Leasingangebote beziehungsweise Kredite angewiesen sind, kann DB Regio ihre Fahrzeuge mit dem Rating eines Staatsunternehmens besonders günstig refinanzieren. Lassen die Ausschreibungsbedingungen Gebrauchtfahrzeuge zu, ist DB Regio ebenfalls erheblich bevorteilt, weil

- nur sie über einen großen Fuhrpark verfügt, der zudem anlässlich der Bahnreform noch erheblich abgewertet wurde und damit die Bilanz kaum belastet. In der Folge kann DB Regio die in den 1990er Jahren beschafften Dieseltriebwagen VT 628/928 nahezu ohne Fahrzeugfinanzierungs- und -abschreibungsaufwand in die heutigen Angebote einpreisen. Hierauf gründet z. B. der Erfolg in der Ausschreibung Andernach—Kaiseresch und Kaiserslautern—Kusel.

Darüber hinaus profitiert die DB AG von der Mixtur aus exzellentem Staatsbahn-Rating, dem erheblichen Leistungszuwachs und den Landesförderungen dergestalt, dass sie in den 1990er Jahren **Großeinkäufe** bei der Fahrzeugindustrie auslösen konnte (Beispiele: 305 VT 642 – Desiro; über 700 Elektrotriebwagen der BR 423 bis 426; rund 2.000 Doppelstockwagen). Die erzielten günstigen Stückpreise können die Wettbewerbsbahnen mit einem Bruchteil der Stückzahlen nicht erreichen.

- sie teilweise gefördert wurden, ohne dass die angerechneten Rabatte in den Verzehrmodellen dem geldwerten Vorteil entsprechen. So wurden vielfach überhöhte Erstellungskosten zu Durchschnittspreisen angesetzt, obwohl die zusätzlichen Kosten nahe den Grenzkosten liegen mussten. Umgekehrt wurden Finanzierungsvorteile nicht oder nur unzureichend weitergereicht.
- keine Investitionen notwendig werden, sondern nur vergleichsweise geringe Beträge für die Modernisierung der Bestandsfahrzeuge aufzubringen sind.

Die bereits bisher ungleiche Chancen-

und Risikoverteilung zwischen NE-Bahnen und DB Regio wird nun durch die Finanzmarktkrise weiter verschärft. Vorher konnten viele Bieter aufgrund jahrelanger Markterfahrung auf Sicherheitsvorkehrungen wie die Absicherung des Zinsniveaus vor Abgabe des Angebotes und auf größere Risikozuschläge verzichten. Die Konditionen hatten sich am Markt eingespielt; die Bieter waren in der komfortablen Situation, zwischen verschiedenen Finanzierungsgewählern wählen zu können. Auf der Basis individueller Finanzierungsangebote konnten sie ihre Kalkulation erstellen sowie selbst bindende Angebot an Aufgabenträger abgeben. Nach dem Zuschlag wurde dann endverhandelt. Tendenziell wurde dabei noch ein Vorteil herausgeholt, anstatt die Kalkulation zu gefährden.

Die derzeit schwelende globale Finanzkrise hat die Lage grundlegend verändert. Die Kreditgeber haben massive Probleme, Kapital zu beschaffen, da der Interbankenhandel nach wie vor gestört ist. Knappheitszuschläge auf Kapital und deutlich sensiblere Risikobewertungen der Banken haben höhere Ausfallrisikozuschläge zur Folge, die den vermeintlichen Vorteil historisch niedriger Leitzinsen deutlich überkompensieren.

Zu beachten ist, dass die Finanzierungskosten bei den bislang üblichen Kredit- oder Leasingfinanzierungen je nach Netzgröße, Unternehmen und Konditionen ca. 30-45 % des Angebotspreises im SPNV ausmachen. Erhöht sich solch ein bedeutsamer Kostenblock, ist es evident, dass diese Effekte die Markterfolgchancen von Wettbewerbsbahnen erheblich beeinträchtigen.

Erschwert wird die Kalkulation der EVU auch dadurch, dass die Finanzinstitute sich wegen der starken Veränderungen der rele-

vanten Finanzmarktparameter außerstande sehen, ihre Konditionen auch nur über einen Zeitraum von wenigen Wochen zu garantieren. Diese Unsicherheit kollidiert mit den Anforderungen der Aufgabenträger an die Bieter, Bindefristen für ihre Gebote von mehreren Monaten einzuräumen. Sichtbar wurde dies bei der Ausschreibung Franken-Netz. Hier musste Keolis sein durchaus erfolgversprechendes Angebot letztlich zurückziehen, weil die Fahrzeugfinanzierung nicht darstellbar war.

Die Wettbewerbsbahnen können die Risiken aus den schwankenden Finanzmarktbedingungen nicht wirtschaftlich vertretbar absichern, geschweige denn sie selbst tragen. Die großen privaten Player im deutschen SPNV gehören selbst internationalen Konzernen, die ihrerseits teils aus anderen Geschäften mit den Folgen der Finanzmarktkrise zu kämpfen haben. Die Aufsichtsgremien der Konzernzentralen sind deshalb – wie auch die Banken – deutlich risikoaverser als zuvor. Sie erlegen den Angebotskalkulatoren fallweise entweder Risikozuschläge auf, die gegen die Konditionen der Staatsbahnen nicht mithalten können. Oder sie versagen die Zustimmung, woraufhin das abgabefähige Angebot den Schreibtisch nicht verlässt.

Als kritisch erweist sich in diesem Zusammenhang die geringe Abschmelzquote der Großen Verkehrsverträge. Infolgedessen hat sich eine Bugwelle an Ausschreibungen angestaut, deretwegen die durchschnittliche Losgröße der Vergabeverfahren erhöht werden soll. In der Folge wird eine größere Anzahl an Fahrzeugen benötigt, wodurch der Finanzierungsbedarf in toto steigt. Diese Entwicklung kontrastiert mit der momentanen Absorptionsfähigkeit des Finanzmarktes.

Die Einkaufsmacht bei Doppelstockwagen

Die schiere Einkaufsmacht der DB AG lässt sich am anschaulichsten für die Doppelstockwagen (Dostos) illustrieren. Während die DB AG diesen Fahrzeugtyp dank des Rahmenvertrags mit Bombardier im Durchschnitt für 1,2 Mio. Euro je Stück kalkulieren kann, müssen die Konkurrenten rund 1,4 Mio. Euro ansetzen. Damit beträgt der Preisunterschied ein Sechstel. Bei etwa 40 % Anteil der Fahrzeugkosten an den Vollkosten im SPNV gehen die Dritten somit bereits vorab mit einem Nachteil von etwa 50 Eurocent je Zkm ins Rennen. Es nimmt daher nicht wunder, dass die Wettbewerber bis dato keine Ausschreibungen mit Dostos für sich entscheiden konnten (Schwarzwaldbahn, Hamburg—Rostock, Leipzig—Dresden).

2.5 TOP-Hindernis 3: Vertriebsmonopol der DB AG bei Einnahmerisiko

Bestellermärkte wie der SPNV haben die Gemeinsamkeit, dass der Endnachfrager – der Fahrgast – nicht unmittelbar durch sein Verhalten auf die Leistung des anbietenden Verkehrsunternehmens Einfluss nehmen kann. Während der Kunde auf normalen Gütermärkten als souveräner Konsument „mit den Füßen“ abstimmt (zwischen Gütern und Anbietern), übernimmt im SPNV der Aufgabenträger die Steuerungsfunktion, indem er die gewünschte Leistung spezifiziert, bestellt und zu einem Großteil finanziert.

Damit der Anbieter über die sichere Vereinnahmung der Bestellentgelte hinaus ein Interesse hat, möglichst viele Fahrgäste durch ein attraktives Preis-Leistungs-Verhältnis an sich zu binden, setzen die Aufgabenträger auf zusätzliche Anreize. Klassisches Instrument ist der **Nettovertrag**, der auch international am häufigsten anzutreffen ist.

Dem Nettovertrag liegt die Vorstellung zugrunde, dass der Staat als Besteller und die EVU als Dienstleister sich die Verantwortung für das SPNV-Angebot teilen. Dabei soll das Bestellentgelt der öffentlichen Hand in erster Linie die Kosten der Infrastruktur und die langfristigen Verpflichtungen aus den Fahrzeuginvestitionen decken. Spiegelbildlich soll das EVU ökonomischen Druck verspüren, die kurzfristig variablen Kosten für Energie, Verschleiß, Overhead und das Personal am Fahrgastmarkt zu verdienen. Das Nettoprinzip basiert also auf dem Grundsatz, dem EVU nur jenen Teil der Gesamtaufwendungen einschließlich eines angemessenen Gewinns zu entgelten, der nicht durch Fahrgeldeinnahmen refinanziert wird und den die EVU durch Angebots-, Preisgestaltung und Produktqualität kaum beeinflussen können.

Dem Nettovertrag wird der Vorteil zugesprochen, einen **permanenten** Anreiz zur Kundenorientierung und Leistungssteigerung zu setzen, ohne dass der Aufgabenträger diesen „administrieren“ muss. Jeder Euro, den das EVU durch Mehrnachfrage oder geschickte Preisdifferenzierung erwirtschaftet, bleibt in der eigenen Kasse und steigert direkt den eigenen Deckungsbeitrag. Damit soll insbesondere auch der

Gefahr begegnet werden, dass der Gewinner einer Ausschreibung während der im Durchschnitt zehnjährigen Laufzeit seines exklusiven Bedienungsrechtes die Zügel schleifen lässt. Zugleich trägt die Dezentralisierung der operativen Verantwortung dem Erfahrungswissen Rechnung, dass das Verkehrsunternehmen seine Kunden besser einschätzen können sollte als der Besteller.

Obleich Nettoverträge nach der reinen Lehre überlegen sein müssten, wendet ihn nur eine Minderheit der Länder/Aufgabenträger im SPNV uneingeschränkt an. Klare Befürworter sind Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Schleswig-Holstein (allerdings langsam abbröckelnd). Andere Aufgabenträger sind hingegen skeptisch und bevorzugen den mittleren Weg des Bruttovertrags mit zusätzlichen Anreizen in Form von Bonus-Malus-Systemen.

Die Ablehnung reiner Nettoverträge wird mit zahlreichen Einwänden begründet. Überschreiben lassen sie sich mit dem Tenor, dass eine der zentralen Annahmen – die weitgehende Steuerung des Einnahmerisikos – für die Wettbewerber der DB AG nicht oder nur eingeschränkt zutrifft. Die Argumente im Einzelnen sind:

- Ein Relikt aus Monopolzeiten der DB AG ist ihr Alleinvertretungsanspruch in der **Tarifgestaltung**. Im Unterschied zu nationalen Tarifsystemen wie in der Schweiz oder Großbritannien sollen die Dritten sich hierzulande den Vorgaben der DB AG unterordnen. Um einem Flickwerk an Unternehmenstarifen entgegenzuwirken, das den Fahrgast überfordert, geben die Aufgabenträger in der Regel den EVU vor, den bundesweiten DB-Tarif anzuwenden. Die Kehrseite ist, dass die Wettbewerbsbahnen der Tarifgestaltungsmacht der DB AG ausgeliefert werden: Sie müssen einen Tarif anerkennen und auf dessen Basis ihre Erlöse sicherstellen, den sie nicht beeinflussen können.

Die EVU bekommen z. B. das Risiko aufgebürdet, dass die DB AG in ihrem bundesweiten Tarif ein neues Schnäppchenangebot einführt (Beispiele aus der Vergangenheit sind Wochenendticket, Ländertickets, Hopperticket etc.), das das bisherige Tarifniveau untergräbt und damit die Tarifergiebigkeit senkt.

Je nach betriebenem Verkehrsnetz und dessen Affinität für bestimmte Tarifangebote kann das regional sehr unterschiedliche Auswirkungen haben, die von Wettbewerbsbahnen im Vorfeld nicht kalkuliert werden können. Selbst wenn in der Praxis dieses Risiko selten eintreten sollte, reicht bereits die strategische Abhängigkeit der Ertragslage vom Mitbewerber, um als Wettbewerbsbahn sich hierauf nicht einlassen zu können.

Ebenso sind EVU, die zur Anerkennung des DB-Tarifs verpflichtet sind, der Gefahr ausgesetzt, dass – wie z. B. 2003 bei der misslungenen Tarifreform der DB AG – Nachfrageeinbrüche durch nicht vermittelbare Preisfestlegungen die Erlöse verringern oder übertriebene Preissteigerungen zu Fahrgastabwanderungen führen.

- Wettbewerbern bleibt die Option des **Anstoßtarifes** (das ist das Zusammenfügen zweier eigenständiger Tarife zu einem neuen Übergangstarif) überwiegend verschlossen, weil die DB AG diese nur bei Stichstrecken zulässt, nicht jedoch bei Parallelverkehren (dort sind SPFV und RE noch bei der DB AG). Hierbei beruft sich die DB auf den Geist des Altverbandes TBNE, der Anstoßtarife nur ganz begrenzt zulassen wollte. Andernfalls werde der Kunde infolge des drohenden Tarif“wirrwarrs“ abgeschreckt.

In allen anderen Konstellationen verweist die DB AG auf das Angebot, ihren Tarif mitnutzen zu dürfen, wengleich ohne jegliche Möglichkeit der Mitsprache. Im Ergebnis wird der gesetzliche Auftrag nach AEG zur Durchtarifierung verletzt. Dieser setzt nicht die Unterordnung unter das DB-System voraus, sondern die Durchtarifierung zweier eigenständiger Tarifsysteme, die beiden EVU ihre Gestaltungsmöglichkeiten belassen. Die deutsche Praxis steht z. B. im Widerspruch zur Schweiz, in der jedes EVU im Rahmen einer nationalen Tarifgemeinschaft für seinen Bereich eigene Preisgestaltungsoptionen hat, ohne dass der Kunde Friktionen registriert.

- Die operativen Aufgaben zum Gemeinschaftstarif nimmt der TBNE wahr. Dort kann die DB AG nicht überstimmt werden, zumal die Geschäftsführung in ihren Händen liegt. Im Ergebnis vereint die DB das gesamte Herrschaftswissen

auf sich, das der Schlüssel für die faktische Machtausübung ist. Die NE-Bahnen sind bislang nicht schlagkräftig genug, um gemeinsam gegen die DB AG zu opponieren.

- Die **Beweislast** für die Einnahmenaufteilung liegt bei den Wettbewerbsbahnen. Sie müssen ihren Anspruch nachweisen, nicht die DB AG, obwohl nur diese den vollständigen Überblick über die Daten hat. Darüber hinaus sind die Erhebungen und Berechnungen intransparent. So werden Gutachter beauftragt, deren Ergebnisse Dritten nicht zugänglich sind. Auch hier akkumuliert die DB AG effizientes Herrschaftswissen zu ihrem Vorteil.
- Die Einnahmenaufteilung zum Fernverkehr ist von außen nicht nachvollziehbar. Die Tarifiergiebigkeitsnachteile des bei Langstreckenfahrten stark degressiven Tarifs werden überwiegend auf den Nahverkehr abgewälzt, obwohl gerade dieser einen hohen Nutzen als Zubringer stiftet.
- Als Vertriebsmonopolist leistet die DB AG – nach Einbehalt ihrer Provision – Abschlagszahlungen an die Wettbewerber, die in der Tendenz zu niedrig ausfallen und häufig mit erheblicher Zeitverzögerung gewährt werden. Im Nachgang soll dann „spitz“ abgerechnet werden, was erneut sehr viel Zeit in Anspruch nehmen kann. Newcomer, deren Liquidität und Kapitaldecke naturgemäß knapp sind, können auf diese Weise gezielt „ausgehungert“ werden.
- Aufgrund der – noch vorhandenen – Marktdominanz der DB AG, vor allem aber infolge des Infrastrukturmonopols ist jeder SPNV-Wettbewerber de facto gezwungen, auf das Vertriebssystem der DB AG zurückzugreifen. Dies gilt zumindest für die klassischen stationären Vertriebskanäle. Die DB AG bietet wiederum Tarifkooperationen nur im Verbund mit einer Vertriebskooperation an. Dieser Zwang gilt selbst dann, wenn der Vertrieb gar keiner Abstimmung bedarf (getrennte Vertriebsgebiete zwischen Insel und Festland). Diese Kopplung schränkt den Wettbewerb auf der Vertriebsstufe unnötig ein.
- Im Rahmen der Tarifkooperationen sind regelmäßig Vertriebsvereinbarungen zu schließen. In diesen Verträgen behält sich die DB AG vor, den Vertrieb für ihren Bereich allein zu organisieren. NE-

Bahnen dürfen Fahrkarten nur in ihrem Bereich und nur für sie betreffende Verkehre verkaufen. Auf Bahnhöfen, die zusammen mit DB-Unternehmen genutzt werden, hat die DB AG den Vertriebsvorrang. Damit schließt die DB AG trotz eines gewissen Bedarfs nach innovativen Lösungen jeglichen Vertriebswettbewerb aus und behält sich vor, diesen nach ihren eigenen Vorstellungen auszugestalten. Vor allem im Zusammenspiel mit den Provisionsregelungen sind die Wettbewerber erheblich im Nachteil.

- Die Wettbewerber haben keinen Anspruch, Reisezentren in den Bahnhöfen mitzunutzen, da sie eisenbahnrechtlich nicht als essential facility bzw. Serviceeinrichtung geschützt werden. Zwar werden die Verkaufsflächen in den Empfangsgebäuden angeblich kommerziell angeboten, so dass sie jedem offenstehen müssten. In der Praxis haben die Dritten jedoch keinen Zugang, während DB Vertrieb praktisch jeder (Nicht-)Nutzungswunsch erfüllt wird. Gewerbemietern in Stationsgebäuden der DB AG ist es in der Regel in den Mietverträgen untersagt, Fahrkartenvertriebsleistungen für Dritte anzubieten, so dass z. B. Kioske, Drogerien oder Bäckereien nicht als Vertriebsrichtungen für Tarifangebote Dritter genutzt werden können.
- Die DB AG gewährt keinen Einblick in ihr Vertriebsnetz, indem sie sich auf die geheime Datenstruktur beruft. Hintergrunddaten zum Tarif und den Schnittstellen zum Abrechnungssystem werden nur selektiv herausgegeben. Die Entwicklung eigenständiger Vertriebswege auf Seiten der Wettbewerbsbahnen wird so strategisch gehemmt, um das eigene Vertriebsmonopol so lange wie möglich aufrechtzuerhalten..
- Die Provisionshöhe auf Fahrkartenverkäufe für Externe ist zwischen DB AG und Wettbewerbern asymmetrisch zu

Lasten der Dritten vereinbart. Während die Wettbewerber eine Provision von 10–18 % an die DB AG zahlen, räumt der Marktführer im Gegenzug seinen Konkurrenten nur 5–8 % ein. Erneut sitzt die DB AG am längeren Hebel. Als Gründe gibt die DB AG an, dass sie eine Clearingstelle vorhalte sowie Aufwendungen für Overhead, Systempflege und Werbung habe. Dennoch erscheint diese Spreizung der Provision nicht plausibel.

Insgesamt wird deutlich, dass der Nettovertrag für die Wettbewerbsbahnen in der derzeitigen Marktverfassung eine echte Markteinstiegshürde darstellt, weil die Abhängigkeit der eigenen Kalkulation von der DB AG als Mitkonkurrent immens ist. In der Konsequenz müssen sie Wagniskosten ansetzen, die insbesondere bei den künftig komplexeren und größeren Ausschreibungen einen erheblichen Startnachteil verursachen.

Aus diesem Grund stellen immer mehr Aufgabenträger die Überlegung an, den Vertrieb als essential facility zu betrachten, der dem Zugriff der DB AG entzogen und betreiberneutral bereitgestellt werden soll.

Da die Neutralisierung des Vertriebs jedoch frühestens mit dem Auslaufen der Großen Verkehrsverträge möglich ist, setzen einige Aufgabenträger auf Bruttoverträge mit Qualitäts- bzw. Fahrgastboni, die den Anreiz des Nettovertrags simulieren sollen. Beispiele hierfür sind die Ausschreibungen in Westfalen, in Berlin/Brandenburg und im Raum Leipzig/Halle. Allerdings ist auch dieses Vertragskonstrukt nicht frei von Problemen. So müssen die Aufgabenträger darauf achten, dass der versprochene Bonus/der einzubehaltende Malus mit den Tarifierungsregeln im Verbund, den sonstigen Vereinbarungen mit der DB AG und der gesamten Einnahmeverteilung kompatibel sind.

2.6 Weitere Hindernisse

Neben den vorgenannten TOP-Barrieren sind weitere Hindernisse beachtenswert, die Dritten den Markteintritt erschweren. Ihre Einsortierung an dieser Stelle besagt nicht, grundsätzlich unbedeutender als die ersten Hemmnisse drei zu sein. Vielmehr vertiefen sie Spezialaspekte, die in der Marktübersicht angerissen wurden.

2.6.1 Renaissance der Direktvergaben?

Seit geraumer Zeit melden einige Aufgabenträger, dass die DB AG wieder verstärkt für die Direktvergabe von Verkehrsverträgen werbe. In Gutachten und Aufsätzen wird darauf verwiesen, dass die neue Verordnung 1370/2007/EG diesem Verfahrenstypus den Rechtsweg bereite, indem Art. 5 Abs. 6 ausdrücklich Direktvergaben erlaube. Da das EG-Recht vorrangig sei, beseitige es automatisch etwaige strengere nationale Vorgaben. Im übrigen habe OLG Brandenburg die Wahlfreiheit des § 15 Abs. 2 AEG und den Vorrang des Eisenbahnrechts vor dem Vergaberecht bestätigt. Dieser Auffassung hätten sich z. B. die Vergabekammer Baden-Württemberg und OLG Karlsruhe angeschlossen.

Die vorgenannte Argumentation hält in mehrfacher Hinsicht der juristischen Prüfung nicht stand:

- Die Direktvergabe nach künftigem EG-Recht ist keine Vorgabe, sondern eine Option. Art. 5 Abs. 6 der VO 1370/2007 räumt die Möglichkeit des nationalen Verbots ein.
- Allen Beteiligten ist klar, dass das EG-Recht einem Minimalkompromiss entsprang, da insbesondere Frankreich, Belgien und teilweise die osteuropäischen Staaten einer Marktöffnung nicht zustimmten. Hiervon unberührt sind aber nationale Öffnungen. Diese können nicht mit dem Verweis auf das EG-Recht wieder zurückgenommen werden, vielmehr gilt für sie die Stand-Still-Klausel (Rücktrittsverbot). Danach darf eine einmal erreichte Liberalisierung und Harmonisierung nicht wieder zurückgedreht werden.
- Auch akzeptiert das EG-Recht nicht den Verweis, dass andere Mitgliedsländer ihre Märkte noch nicht (so weit) geöffnet hätten. Vielmehr muss jeder geöffnete Markt ohne Rücksicht auf die Marktlage in anderen Mitgliedstaaten für alle Anbieter aus der Gemeinschaft offen sein.
- Das in den Grundfreiheiten des EG-Vertrags angelegte Transparenz- und Diskriminierungsverbot wird negiert, und zwar mit dem empirisch regelmäßig widerlegten Argument, an SPNV-Leistungen gebe es kein internationales Interesse.
- Auch die nationale Rechtsprechung – die überwiegend kritisch ausfällt – wird verzerrend interpretiert. So haben die VK Schleswig-Holstein ein „Interessenbekundungsverfahren“ und die VK Münster „ein Verwaltungsverfahren zur Vergabe nach § 15 Abs. 2 AEG“ gekippt und die direkte Anwendung des Vergaberechts geurteilt. Gäbe es tatsächlich die freie Verfahrenswahl für die Aufgabenträger, wären die Vergabekammern nicht befugt gewesen, derartige Verfahren außerhalb des Vergaberechts zu stoppen. Weitere Gegenbeispiele liefern die Urteile der VK Sachsen, OLG Düsseldorf, OLG Celle und OLG München.
- Im Dezember 2002 wurde die Vergabeverordnung allein auf Drängen der DB AG hektisch geändert, um den Abschluss der Großen Verkehrsverträge mit den für den Börsengang notwendigen Überrenditen juristisch zu begleiten. Damals sah die Rechtslage vor, dass das Ermessen nach § 15 Abs. 2 AEG die uneingeschränkte Anwendung des Vergaberechts vorschreibt. Dies galt insbesondere für den Vorrang der offenen Verfahren und das Gebot der Los-Teilung. In jedem Fall drückte dieses Manöver das Eingeständnis aus, dass der Primat des Vergaberechts gilt.
- Politisch besonders fragwürdig ist die These der von der DB AG bestellten Gutachten, dass das Verfahrenspapier der Verkehrsministerkonferenz vom 17.2.2006 keine rechtliche Bindung entfalte. In dem Dokument hatten sich Bund und Länder seinerzeit verpflichtet, SPNV-Leistungen künftig ausschließlich nach einem Fünf-Schritte-Verfahren zu vergeben, das in einem Mindestmaß auf dem Wettbewerb beruht. Nur unter dieser Zusage war die EU-Kommission damals bereit gewesen, das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen Missachtung europäischer

Vergaberechtsnormen einzustellen. Sich hieran im Nachhinein nicht gebunden zu fühlen könnte sich auf mittlere Sicht als Bumerang herausstellen, indem die Verhandlungsbereitschaft der Kommission beträchtlich abnimmt.

- Im Übrigen sind Direktvergaben nur möglich, wenn sie vorher bekanntgemacht wurden und die eingehenden Angebote transparent und fair bewertet werden. Gegen die Direktvergabe besteht Rechtsschutz.

Insgesamt bleibt zu hoffen, dass die Gefahr der Abkehr vom Wettbewerbsgedanke nicht eintritt. Der größten Schutz bieten die Einsparreserven, die die Aufgabenträger mehr denn benötigen, um Zusatzlasten zu kompensieren oder Leistungsausweitungen zu finanzieren.

2.6.2 Planbarkeit der Vergabeverfahren

Ein weiteres Problem für den SPNV-Wettbewerb liegt in der Verbindlichkeit der Wettbewerbsfahrpläne. Da die EVU ihre – mit Ausnahme der DB AG – knappen Kapazitäten entlang der Vergabekalender disponieren müssen, ist es wichtig, dass sie offen kommuniziert und größtenteils eingehalten werden.

Dies ist bislang nur unzureichend der Fall. So zeigt die Analyse, dass 10 von 27 Aufgabenträgern ihre Wettbewerbsfahrpläne nicht öffentlich kommuniziert haben, zwei weitere nur teilweise. Von den bekannten Vergabekalendern wurden nur vier nahezu vollständig abgearbeitet (BEG in Bayern, NWL in NRW, LVS in Schleswig-Holstein und NASA in Sachsen-Anhalt, dort allerdings verbleibt ein hohes Restvolumen von knapp 15 Mio. Zkm nach Auslaufen des Vertrags). In allen anderen Fällen wurden mehrere Mio. Zkm nach hinten verschoben.

Die Gründe für die Verzögerungen sind vielfältig und sind von den Aufgabenträgern **nur teilweise** zu verantworten. Die Bandbreite reicht von knappen personellen Ressourcen, Abstimmungsproblemen der Aufgabenträger untereinander über ungeplant längere Baumaßnahmen der DB AG bis hin zu landespolitischen Eingriffen. Selbst überehrgeizige Pläne sind gelegentlich kontraproduktiv, obwohl ihre Motivation an sich lobenswert sind.

Überdies geht es in dieser Frage **nicht** um Schuldzuweisungen, sondern um die Sensibilisierung, wie sich die Verschiebungen auf die Kapazitätsplanung der EVU auswirken. Ziel ist es angesichts der heranahenden Bugwelle an Ausschreibungen, eine bessere Verbindlichkeit der Folgevergabepläne zu erwirken. Die negativen Konsequenzen der Verschiebungen äußern sich aus der Sicht der Wettbewerbsbahnen wie folgt:

- Ausschreibungsverfahren sind isoliert besehen für jedes EVU kostspielig. Vorzuhalten sind Angebotskalkulatoren, die tendenziell auf dem Markt knapp sind und zudem in den Unternehmen schlank gehalten werden. Ist der „deal flow“ auf dem Markt vom Niveau her gering und/oder zeitlich unet, können die knappen Ressourcen nicht optimal ausgelastet werden. Kommt es zu einer unabgestimmten Ballung der Verfahren, kann es sein, dass für einige Ausschreibungen nur wenige Gebote abgegeben werden. Hiervon sind teilweise sogar internationale Konzerne betroffen.
- Perspektivisch noch gravierender wäre das verschenkte Potenzial, Gebrauchtfahrzeuge zwischen ihrer Auslieferung und der Betriebsaufnahme zwischen verschiedenen Einsatzgebieten hergeschoben zu können.

Diese Option wird künftig um so wichtiger, je mehr und größere Ausschreibungen auf den Markt kommen.



3 Schienengüterverkehr

3.1 Stand des Wettbewerbs 2009: Überlebenskampf in der Krise

Das Urteil über den Status quo des Wettbewerbs im Schienengüterverkehr hängt davon ab, welcher Maßstab angelegt wird. Betrachtet man das Glas im Vergleich zu Monopolzeiten als „halb voll“, ist die Entwicklung im SGV eine Erfolgsgeschichte. Sie ist sogar noch etwas höher einzustufen als das vielgepriesene Pendant im SPNV, da die Wettbewerber im Güterverkehr unter erschwerten Bedingungen operieren. Im Gegensatz zum Nahverkehr treten die privaten Güterbahnen **ohne staatliche Unterstützung** gegen das Staatsunternehmen DB Schenker Rail an, das zahlreiche Privilegien ohne Leistungsbezug genießt (z. B. Staatsbonität, Nähe zum Infrastrukturbetreiber u. a.). In der gegenwärtigen Wirtschaftskrise machen sich diese Unterschiede in den Ausgangsbedingungen plastisch bemerkbar, vor allem in Finanzierungsfragen.

Um so erstaunlicher ist die Tatsache, dass 2008 mehr als jeder **fünfte** Güterzug von einer Wettbewerbsbahn gefahren wurde (siehe Abbildung 6 auf Seite 24).

Da nur die DB AG mit Hilfe ihrer Netz-Tochter einen vollständigen Überblick über die Marktverhältnisse haben kann, ist der

Split von 79:21 als vorläufige Schätzung einzustufen.

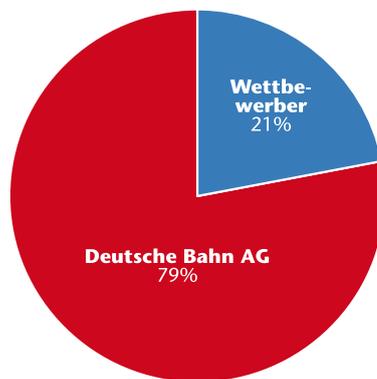


Abbildung 26: Marktanteile an der Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr in Deutschland 2008

in % der tkm

Quelle: eigene Berechnungen

Obwohl seit Herbst 2008 die Wirtschaftskrise den Güterverkehrsunternehmen drastische Einbrüche beschert, setzte sich in der ganzjährigen Betrachtung der Trend fort, der seit 2000 kontinuierlich zu beobachten ist (vgl. Abbildung 27).

Von 2000 bis 2008 konnten die Wettbewerber ihren Marktanteil im Durchschnitt um 2,4 Prozentpunkte p. a. ausweiten (ungewichtet). Erfreulich dabei ist, dass im gleichen Zeitraum auch das Volumen des Gesamtmarktes erheblich wuchs, und zwar um 40% von 82,7 Mrd. tkm 2000 auf 115,7 Mrd. tkm 2008. Dies unterstreicht die These eindrucksvoll, dass Wettbewerb auf der Schiene keineswegs zwingend mit der Kannibalisierung der Marktteilnehmer

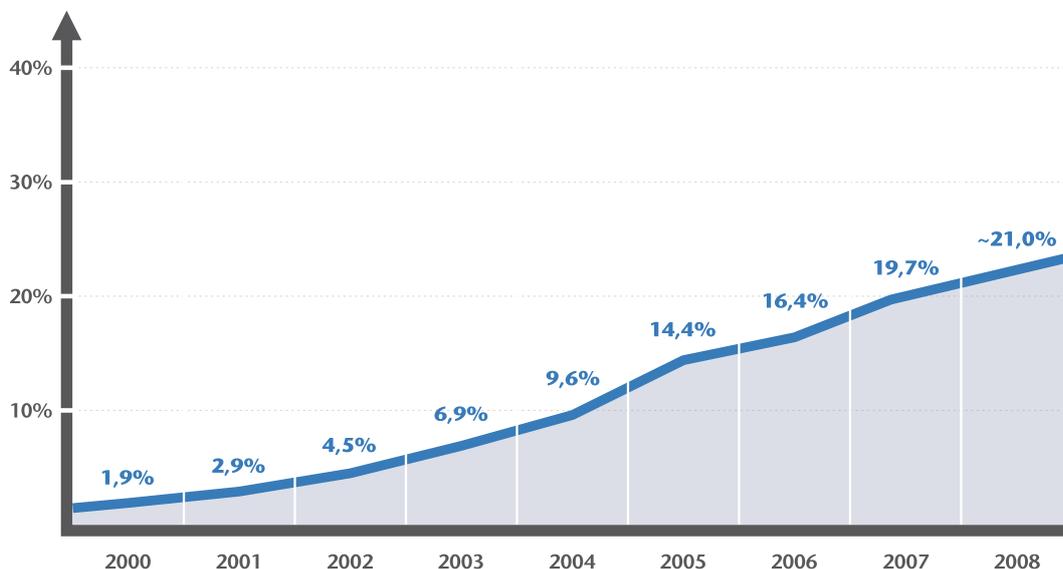


Abbildung 27: Marktanteilsentwicklung der Wettbewerber im Schienengüterverkehr 2000–2008

in %

Quelle: eigene Berechnungen, eigene Darstellung

untereinander einhergeht. Im Gegenteil: Durch die produktiven Kräfte der Konkurrenz wird Wachstum in der gesamten Branche entfacht und damit die Beschäftigung im Schienenverkehrssektor ausgebaut. Trotz der Marktanteilsverluste nahm auch die Verkehrsleistung von DB Schenker Rail in Deutschland um rund 15 Mrd. tkm zwischen 2000 und 2008 absolut zu.

Fächert man die Offenheit des Marktes und die Wettbewerbslandschaft nach Gütergruppen auf, scheint sich der positive Ersteindruck zu bestätigen.

Die Vielzahl der 59 Betreiber, die mit Ganzzügen auf eigene Rechnung unterwegs sind, zeichnet ein buntes Bild, das den Eindruck intensiven Wettbewerbs ver-

mittelt. So sind in 11 von 14 Gütergruppen mindestens fünf Wettbewerber zu verzeichnen, in vier Gütergruppen sind es sogar jeweils zehn oder mehr. Zwar sagt die Zahl der Unternehmen nicht zwingend etwas über die Intensität des Wettbewerbs aus, aber sie ist zumindest ein wertvolles Indiz für die weitere Analyse.

Immerhin vier Teilmärkten (Container, Chemie, Mineralöl, Baustoffe) wird die Indikatorenfarbe grün bescheinigt, die eine nahezu vollständige Marktöffnung symbolisiert, in deren Folge ein lebhafter Wettbewerb entstanden ist. Wesentliche Ursache für die Offenheit dieser Submärkte ist die Verfügbarkeit des Fahrzeugmaterials. Zudem haben einige Verloader aus eigenem Antrieb den Wettbewerbern frühzeitig eine Chance eingeräumt.

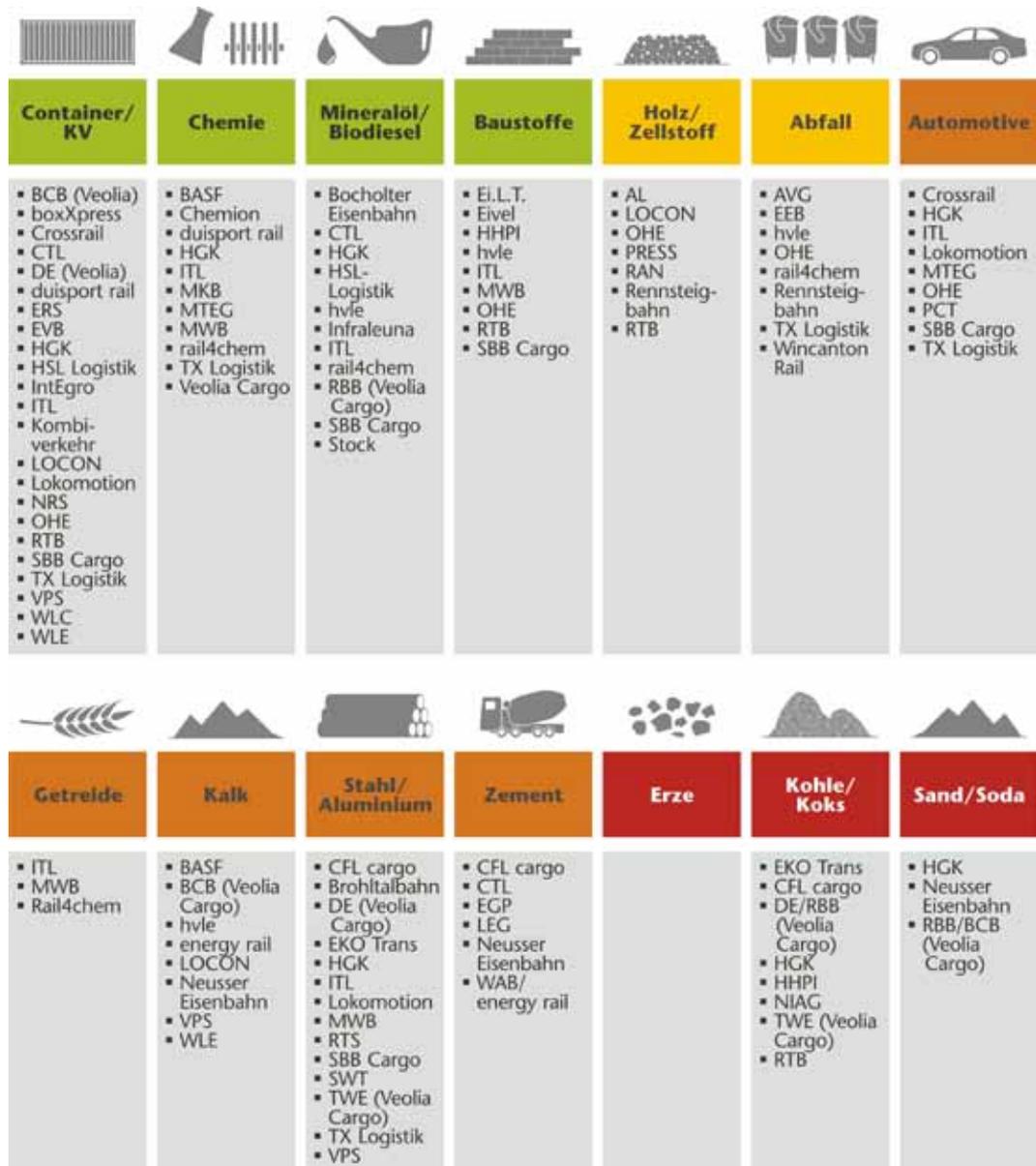


Abbildung 28: Wettbewerbsbahnen und Marktöffnungsgrad nach Gütergruppen

Quelle: eigene Darstellung. Marktöffnungsgrad von grün (hoch) bis rot (gering); Abkürzungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen siehe Anhang.

Hilfsrechnung per Deltabetrachtung

Ausgehend von den Vorjahreswerten der Marktanteile an der Verkehrsleistung 2007 (80,3:19,7) wird die Angabe der DB AG in ihrer neuesten Ausgabe von „Daten und Fakten“ 2008 berücksichtigt, wonach 2008 die konzernexternen EVU ihre Betriebsleistung um 15 Mio. Trkm steigern konnten. Die Mehrleistung der Wettbewerber teilt sich näherungsweise in 13 Mio. Trkm SPNV und 2 Mio. Trkm SGV auf. Gemessen am Gesamtvolumen der Betriebsleistung des SGV von gut 250 Mio. Trkm entspricht die Steigerung der Wettbewerber einem Anteil von rund 0,8%. Im Gegenzug verzeichnet DB Schenker Rail offenbar einen Rückgang der Betriebsleistung von etwa 7 bis 8 Mio. Trkm. Dies erschließt sich wiederum daraus, dass der Zuwachs von 15 Mio. Trkm der Externen mit einem absoluten Rückgang der Gesamtleistung von 7 Mio. Trkm einhergeht (2008: 1.042 Mio. Trkm, 2007: 1.049 Mio. Trkm). DB-intern resultiert ein Delta von -22 Mio. Trkm, vom dem 13 Mio. auf das Konto des reduzierten SPNV und gut 1 Mio. auf den SPNV gehen. Demnach verbleiben 8 Mio. Trkm.

Tonnenkilometrisch ist hierauf allerdings ein Abschlag einzukalkulieren, da die DB AG tendenziell stärker in den Gütergruppen mit höherer Tonnage vertreten ist. Mithin dürfte der Anstieg des Marktanteils der Wettbewerber bei etwa einem Prozentpunkt im Vergleich zu 2007 liegen (Fehlertoleranz: +/- ein Prozentpunkt).

Zwei weitere Segmente – Holz und Abfall – sind immerhin gelb markiert. Die Abstufung in Relation zum Grünbereich drückt aus, dass die Privaten in einem größeren Subsegment Fuß fassen konnten, jedoch der Markt noch nicht durchgängig offen ist. So liegt die Belieferung des Zellstoffwerkes in Arneburg-Niedergörne mit Rundholz und Holzhackschnitzeln vollständig in den Händen der Privatbahnen. Das Volumen teilen sich die Bahnspeditionen LTH Transportlogistik und die SETG, die als Subunternehmer die OHE bzw. RAN und PRESS einsetzen. Die OHE fährt zudem Rundholzzüge zu einem Sägewerk der Firma Heggenstaller in der Nähe von Augsburg. Dagegen sind die Transporte von Schnittholz und vor allem Zellstoff nahezu ausschließlich im Beritt von DB Schenker Rail.

Auf dem relativ kleinvolumigen Teilmarkt Abfall haben sich die Privaten ebenfalls etabliert, jedoch erweisen sich die erforderlichen Spezialwagen als (gewisse) Marktzugangshürde.

Der weitere Verlauf der Analyse führt zu der Erkenntnis, dass in der Bewertung der Marktreife das zu Beginn zitierte Glas eher „halb leer“ ist. Für diese Deutung sprechen mehrere Argumente: In 8 von 14 Gütergruppen sind die Offenheit des Marktes und die Entwicklung des Wettbewerbs entweder als mäßig (orange) oder schwach (rot) einzuschätzen.

Der Bereich **Automotive** tendiert noch am ehesten zu gelb, liegt aber letztlich leicht unterhalb der qualitativen Mittellinie. Ausschlaggebend für die schlechtere Bewertung dieser Gütergruppe ist, dass insbesondere die mengenmäßig bedeutsamen, logistisch komplexen Zulieferverkehre zu den Werken der Hersteller – z. B. Stahlbleche, Komponenten etc. – ausnahmslos fest in Händen von DB Schenker Rail liegen, und zwar ohne die Leistungsfähigkeit der Wettbewerber am Markt zu erkunden. Den Einstieg der Dritten gewährten die Automobillogistiker wie ARS Altmann, Mosolf und BLG Autorail, die einen Teil ihrer Neuwagendistributionsverkehre sowie Importe ausländischer Fabrikate mit den Privaten abwickeln. Die Verkehre decken fast alle Automobilmarken ab.

Ähnlich sieht es auf den anderen Teilmärkten der Kategorie orange aus. So bleibt das große Segment des binnenländischen **Getreidetransports** auf der Schiene den Wettbewerbsbahnen bis dato verschlossen. Wesentlicher Hintergrund ist der schwierige Zugang Dritter zu geeigneten Wagen. Getreideverkehre fallen ganzjährig an (Import-/Export-Ware, Lagerverkehre), haben aber deutliche saisonale Spitzen. Demnach sind im Spotverkehr zwar hohe Mengen zu befördern, jedoch nur über einen kurzen Zeitraum. Viele Wagen müssen für die Spitzenlast vorgehalten werden, die während des restlichen Jahres nur schlecht auszulasten sind.

Folgerichtig scheuen unabhängige Vermieter von Güterwagen Investitionen in diesen Bereich, so dass für die Transporte überwiegend abgeschriebene Staatsbahnwagen zum Einsatz kommen. Wettbewerbsbahnen können in diesen Markt in der Regel nur über Kooperationen mit ausländischen Staatsbahnen eintreten, für die sie dann den Transport durch Deutschland bzw. zu den Seehäfen übernehmen.

Teilweise kompensiert wird diese Schwäche dadurch, dass die Wettbewerbsbahnen im Segment der **grenzüberschreitenden** Getreideverkehre gut vertreten sind. So fahren z. B. rail4chem/LTE 12 bis 18 Züge pro Woche von Ungarn nach Rotterdam oder Floyd mit MWB und Veolia Cargo Getreide aus Ungarn nach Gent und Rotterdam. ITL fährt mehrere Züge pro Woche im Auftrag der Spedition Agrofright von Tschechien nach Hamburg bzw. Brake. Ein wesentlicher Grund des Erfolgs des Privaten liegt darin, dass die Staatsbahnen im internationalen Kooperationsverkehr Schwächen haben.

Bei der Gütergruppe **Stahl/Aluminium** mag die Zahl der Wettbewerber zunächst im Widerspruch zur relativ schlechten Bewertung stehen. Dieser löst sich jedoch auf, sobald berücksichtigt wird, dass es sich um Quasi-Werkverkehre für die Konzernmutter handelt (EKO Trans, VPS, SWT) oder aber Einzelrelationen mit begrenztem Aufkommen. Die großen Stahltransporte wie z. B. Röhren liegen allesamt bei der DB AG. Ähnliches gilt für Kalk: DB Schenker Rail dominiert im Kraftwerksverkehr,

die Privaten können bis dato nur einige saisonale Transporte von Düngerkalk akquirieren.

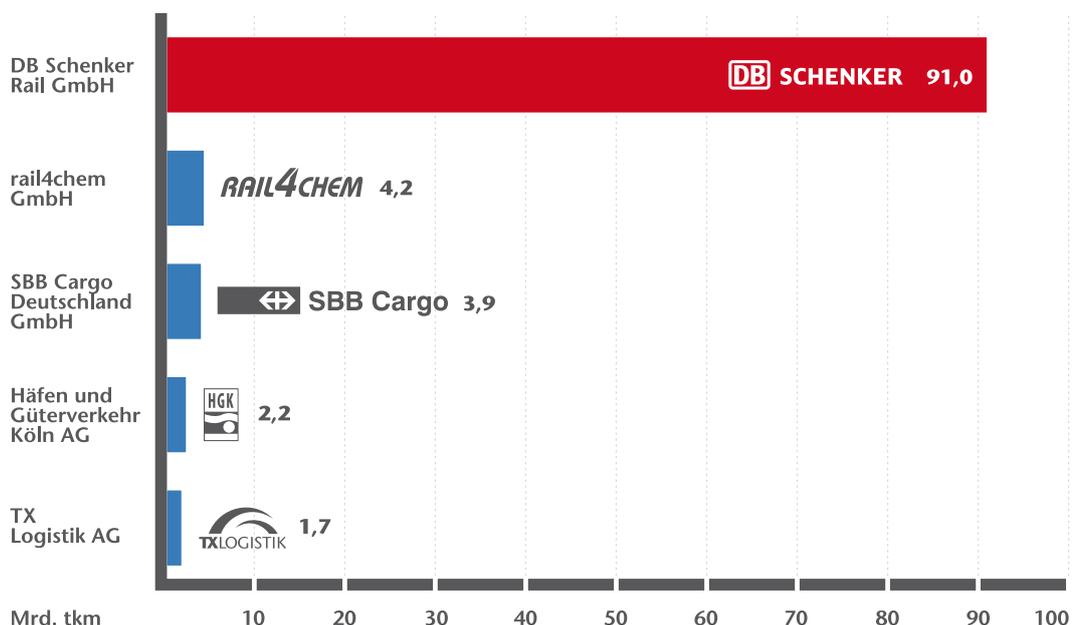
Am schlechtesten schneiden die Segmente **Erze, Kohle/Koks** und **Sand/Soda** ab. Von wenigen Ausnahmen abgesehen sind diese Massen- bzw. Schüttgüter noch fest in der Hand der DB AG. VPS und EKO Trans agieren bei Erzen nur als Subunternehmer der DB AG, d.h. kein Privater fährt auf eigene Rechnung. Im Segment Sand/Soda konnten nur zwei Wettbewerbsbahnen den Einstieg finden. Auch der Teilmarkt Kohle ist schwer zugänglich. Erneut täuscht die Zahl der Wettbewerber über die tatsächlichen Kräfteverhältnisse hinweg, da es sich vorwiegend um Einzelrelationen und Nischenverkehre handelt.

Das bunte Mosaik der 59 EVU in der Abbildung 28 auf Seite 66 verzerrt die relativen Größenunterschiede innerhalb des Marktes.

DB Schenker Rail (vormals Railion) war mit 91 Mrd. tkm in Deutschland 2007 rund **22mal** so groß wie rail4chem, das als „Größter unter den Kleinen“ rund 4,2 Mio. tkm beförderte. Selbst die vier größten Konkurrenten zusammen machten weniger als ein **Siebtel** des Marktführers aus. Hieraus ergibt sich, dass sich das restliche Feld der Wettbewerber aus vielen kleinen EVU zusammensetzt, deren isolierte Schlagkraft sehr beschränkt ist. Ökonomisch spricht eine solche Asymmetrie für einen **defekten** Wettbewerbsrahmen, weil die Leistung selbst keine Eigenschaften wie extreme

Abbildung 29:
Vergleich der Transportleistung im SGV 2007

Quelle:
VDV-Statistik 2007,
eigene Darstellung



Größenvorteile aufweist, die den Markt auf wenige Teilnehmer reduzieren müssten.

Eine weitere erhebliche optische Täuschung der Gütergruppen-Übersicht beruht darauf, ausschließlich die Marktverhältnisse für die Produktionsform der Ganzzüge bzw. des Kombinierten Verkehrs zu beleuchten. Dies bedeutet aber im Um-

kehrschluss, dass gut 40 % des Marktes ausgeklammert werden: der **(Einzel-)Wagenladungsverkehr (WLV)**.

Die Wettbewerbslandschaft im WLV ist überaus transparent: Sie besteht aktuell aus einem einzigen Konkurrenten der DB AG. Seit einigen Jahren organisiert Log-o-Rail Gesellschaft für Schienenlogistik GmbH ein

Einzelwagenladungsverkehr

Der Einzelwagenladungsverkehr (WLV) ist die komplementäre Produktionsweise zum Ganzzugverkehr. Während der Verkehr in ganzen Zügen dem betriebswirtschaftlichen Idealbild entspricht, um Größenvorteile optimal auszuschöpfen, ist der WLV die logistische Antwort des Systems Schiene auf kleinere Beförderungsmengen unterhalb der maximalen Ladungsmenge und/oder des Laufweges von Ganzzügen zwischen Verloader und Empfänger. Dabei werden einzelne Wagen oder Wagengruppen auf ihrem Laufweg rangiertechnisch so zusammengestellt, dass sie auf einem möglichst großen Streckenast mit anderen Wagen in gemischten Zügen im Bündel befördert werden.

Ein typischer Anwendungsfall sieht wie folgt aus: Das Unternehmen A stellt in Remscheid in NRW verschiedene Stahlprodukte her. An einem bestimmten Tag sollen drei Kunden über die Schiene mit folgenden Mengen beliefert werden:

- Die Werft B mit Standort in Kiel erhält zwei Wagen mit Stahlplatten
- Das Stahlhandelsunternehmen C mit Standort in Schwandorf erhält einen Wagen mit Spundwänden
- Das Maschinenbauunternehmen D mit Standort in Delitzsch erhält drei Wagen mit Stahlprofilen

Eine Lok holt die sechs Wagen in Remscheid im Anschlussgleis des Stahlproduzenten A ab und befördert sie zum nächsten Güterbahnhof in Solingen. Dort werden – fallweise – weitere Wagen im Auftrag einer anderen Firma angehängt, ehe die Fahrt zum Rangierbahnhof in Gremberg bei Köln weitergeht. Dort wird der Zug zerlegt, die Wagen werden auf neue Züge verteilt. Der Wagen für den Kunden C wird in einen Ganzzugverband von 35 Wagen nach Nürnberg eingestellt. Die drei Wagen für den Kunden D fahren mit 21 weiteren Wagen als Zug nach Leipzig-Engelsdorf. Die zwei Wagen für den Kunden B fahren mit einem Zug nach Maschen bei Hamburg, der aus 29 Einheiten besteht. In den drei genannten Rangierbahnhöfen werden die Ganzzüge erneut aufgelöst, und die Wagen der drei Kunden werden jeweils mit den Wagen der anderen dort eingetroffenen Güterzüge aus anderen Rangierbahnhöfen für den Nachlauf als Bedienungsfahrt zu den regionalen Zielen zusammengestellt.

Am Beispiel der Werft B in Kiel als Sendungsempfängerin heißt das: Der regionale Güterzug, der in die Transportkette eingebunden ist, fährt in einem Wagenverband von Maschen nach Kiel, der sich neben den beispielhaften zwei Wagen mit Stahlplatten auch aus anderen Wagen für weitere Kunden zusammensetzt: z. B. einige Wagen mit Pkw für den Export nach Skandinavien, mit Haushaltsgeräten für ein regionales Auslieferungslager, mit Baustoffen, zudem Chemiekesselwagen für ein chemisches Unternehmen in der Region sowie leere Wagen, die lediglich vorübergehend abzustellen sind. Ebenso ist es möglich, dass die Remscheider Sendung mit den Stahlplatten eines anderen Produzenten der Werft B von Maschen nach Kiel vereinigt transportiert werden. Dieser Zug wird dann wiederum in Meimersdorf bei Kiel aufgeteilt. Dort stehen mehrere Rangierlokomotiven bereit, um die Wagen und Wagengruppen mit Hilfe verschiedener kleinräumiger Bedienfahrten den Endkunden zuzustellen – und im Gegenzug andere Wagen abzuholen (Ziel: „Paarigkeit der Verkehre“).

Diese logistische Beförderungskette wird Nabe-Speiche-System (Hub-and-Spoke) genannt. Die Hubs werden über Direktzüge ohne weitere Rangieraufenthalte verbunden, die Speichen dienen der Bündelung und Verteilung der Güter im Ziel- und Quellgebiet.

logistisches Netzwerk als ELV unter dem Markennamen „Chemliner“, wesentlicher Traktionär ist der Mitgesellschafter Mittelweserbahn GmbH (MWB). Diese war bereits am Pioniersversuch beteiligt, ab Juni 2003 zusammen mit der EBM Cargo und SETG den ELV unter der Dachmarke ECCO CARGO zu etablieren. Die vornehmlich auf Chemietransporte spezialisierte Log-o-Rail war zunächst nur gering am Netzwerk beteiligt, ehe sie später zunehmend mehr Frachten übernahm. Im Gegenzug musste die auf holzaffine Produkte ausgerichtete SETG Einbußen hinnehmen, woraufhin sie sich im Juli 2008 als Operator eigener ELV-Verbindungen zurückzog.

Die Gründe für das Monopol der DB AG im ELV sind vielfältig. An erster Stelle rangiert das Problem der kritischen Masse, das ein Newcomer auf Antrieb bewältigen können müsste. Daneben spielt die Zugangsproblematik der Rangierbahnhöfe eine Rolle, die in Kapitel 3.6.2 auf Seite 83 näher erläutert wird.

Ein weiteres Symptom für die Marktverfassung ist in der Reverstaatlichung der Betreiberlandschaft zu sehen, die uno actu mit der Verdrängung mittelständischer Güterbahnen einhergeht. Abbildung 30 listet wesentliche Übernahmen der letzten Jahre auf.

Aus wettbewerblichem Blickwinkel ist die Konsolidierung der Unternehmen zunächst

unschädlich, wenn nicht sogar förderlich, da – wie zuvor gezeigt – die Verringerung des Größenabstandes zwischen DB Schenker Rail und dem Rest die Übermacht des Marktführers schrumpfen lässt. Für die Effizienz ehemals monopolisierter Märkte ist es wichtiger, dass der Wettbewerb in Gang kommt, nicht so sehr in welcher Eigentümerstruktur (staatlich/privat) die EVU agieren.

Dennoch ist es kein Zufall, dass die Konsolidierung überwiegend von Staatsbahnen angeführt wird, sieht man von den drei privaten Übernahmen ab. Im Unterschied zum Personenverkehr treten wenige große internationale Betreiber auf, die privat geführt werden, sei es am Kapitalmarkt notiert oder als Familienunternehmen. Dahinter verbirgt sich die Risikostruktur des Marktes, die nicht auf natürlichen Ursachen – wie etwa global wirkenden Größenvorteilen – beruht, sondern auf **künstlichen** Barrieren in der Rahmensetzung. Sind diese beseitigt, spricht viel dafür, dass das Betreiben von Güterzügen auf der Schiene durchaus mittelstandsaffin ist.

Des Weiteren wird die Marktanteilsquote der Wettbewerber dadurch relativiert, dass ein bestimmter Teil von ihnen in Kooperation mit DB Schenker Rail fährt. Solche Strukturen stehen unter dem Vorbehalt, von der Strategie des Marktführers abhängig zu sein. Die DB AG hat in den letzten Jahren einige ihrer vormals extern vergebene

Jahr	EVU	übernimmt	EVU
2005	DB SCHENKER	98%	RBH
2005	TRENITALIA	51%	TX Logistik
2006	Babcock & Brown	100%	Crossrail
2007	DB SCHENKER	100%	EWS
2007	DB SCHENKER	55,1%	Transfesa
2008	DB SCHENKER	49%	NordCargo
2008	SNCF	75%	ITL
2008	OKD Doprava	100%	Viamont Cargo
2008	Rail Cargo Austria	55%	Linea
2008	VEOLIA	100%	RAIL4CHEM
2009	DB SCHENKER	100%	PCC

Abbildung 30: Trend zur Reverstaatlichung im Schienengüterverkehr

blau: Akquise zwischen privaten Unternehmen

Quelle: eigene Darstellung

nen Aufträge zurückgeholt, z. B. die Mehrzahl der Transporte, die 2002 bis 2004 im Zuge der Umsetzung des Rationalisierungsprogramms MORA-C an NE-Bahnen gegangen waren (RBB, BCB, NVAG, EBM Cargo...). Möglich wurde dies durch DB-interne Kostensenkungen wie den Einbau von Funkfernsteuerungen in die Lokomotiven u. ä. Auch das Wegbrechen von Verkehren setzte Loks frei, die woanders eingesetzt werden können.

Ebenso ist die DB AG dazu übergegangen, nach dem Vorbild des SPNV „Heidekrautbahnen“ zu entwickeln, die Transporte kostengünstiger abwickeln. Beispiele sind die RBH (Mineralöl bundesweit und nach Österreich; Müll von Österreich nach Bad Bentheim) oder MEG (Kohle national und Container in Kooperation mit der Schwester EWR aus/nach Polen). Selbst Gleisbau-Töchter des DB-Konzerns haben sich einen Bestand von ca. 20 Loks zugelegt, mit denen sie in das Spezialgebiet vieler kleiner EVU eindringen.

Insgesamt ist festzuhalten: Der Schienengüterverkehr ist dasjenige Segment im Schienenverkehr, in dem der Wettbewerb derzeit am weitesten gediehen ist. Allerdings kann vor normalen Konkurrenzstrukturen noch lange nicht die Rede sein.

3.2 Prognose bis 2015

Die Prognose für den (Wettbewerb im) Schienengüterverkehr wird von der Unsicherheit überlagert, wie lange und in welcher Intensität die gegenwärtige Wirtschaftskrise andauert. Sowohl die DB AG als auch die Wettbewerber werden hart getroffen, wenngleich auf unterschiedliche Weise. Bei DB Schenker Rail steht rund ein Drittel der Flotte still.

Die Wettbewerber müssen nach vorläufigem Eindruck nicht ganz so hohe verkehrliche Mengenrückgänge (prozentual) verkraften, weil sie z. B. in den besonders schwer gezeichneten Branchen wie Automotive bzw. dem regelmäßigen Ganzzugverkehr nur eingeschränkt vertreten sind. Ebenso können sie ihre Kapazitäten flexibler anpassen. Die privat verfassten Unternehmen sind allerdings in anderer Hinsicht stärker betroffen als der Marktführer, und zwar in allen **Finanzierungsfragen**.

Das Betreiben von Eisenbahnverkehrsunternehmen ist sehr kapitalintensiv. Der Erfolg eines EVU hängt stark davon ab, zu welchen Konditionen es sich finanzieren kann. Neuerdings steht aber die Frage im Vordergrund, ob die Banken einer Güterbahn eine hinreichende Bonität bescheinigen, um überhaupt Fremdkapital beschaffen zu können.

Die Krise selektiert den Markt in der Weise, dass staatsnahe Unternehmen keine Bonitätsprobleme haben. Dies zeigt sich auch in dem Expansionskurs der DB AG in den letzten Jahren, den private Unternehmen kaum hätten stemmen können. Aus diesem Grund ist die Aussage von DB Schenker (Rail) plausibel, dass man aus der wirtschaftlichen Talsohle gestärkt hervorgehen werde. Insbesondere im europäischen Ausland könnten sich einige Akquisitionsziele eröffnen.

Trotz aller Widrigkeiten ist der Markt so einzuschätzen, dass der Wettbewerb im Schienengüterverkehr – erfreulicherweise – nicht mehr zurückgedreht werden kann. Allerdings ist es genauso wahrscheinlich, dass die Marktöffnung nicht in dem Tempo voranschreitet, wie dies möglich und wünschenswert wäre. Hierfür wäre es notwendig, dass die Bundesregierung die Verkehrs- und Wettbewerbspolitik an die erste Stelle rückt. **Die jetzige Eisenbahnpoli-**

tik verschenkt Wachstum und Beschäftigung. Nur der Wettbewerb kann den hierzu notwendigen Schub auslösen.

Dies hat die Entwicklung der letzten Jahre unter Beweis gestellt

Eine Schlüsselfunktion für die Marktentwicklung liegt darin, die Zukunft der SBB Cargo zu klären. Sollte die Umarmungsstrategie der DB AG Erfolg haben, wäre ein wichtiger Konkurrent neutralisiert. Zugleich wäre dies ein Rückschlag für den fruchtbaren Wettbewerb auf den alpenquerenden Magistralen der BLS und SBB. Zu hoffen ist, dass die Schweizer Regierung nicht den Fehler begeht, die Übermacht der DB AG noch zu verstärken.

Auf der Seite der Wettbewerbsbahnen dürfte die Zweiteilung der Geschäftsstrategien voranschreiten. Einige EVU werden weiterhin als „Vollsortimenter“ im **Ganzzugverkehr** gegen die DB AG antreten, d.h. wie schon bisher in den heute geöffneten Submärkten auf allen wichtigen Relationen mitbieten. Andere, eher kleinere Bahnen werden eine Nischenstrategie verfolgen und sich zunehmend in Spezialgebieten etablieren wollen (Beispiele: MWB im Einzelwagennetz, MWB z. B. mit Rotorblättern für Enercon, diverse Unternehmen im Spotverkehrsbereich Chemie/Mineralöl). In den „schweren“ Gütergruppen wie Stahl u. a. werden die Privaten weiterhin eine untergeordnete Rolle spielen.

3.3 TOP-Hindernis 1: Netzurückbau

Seit der Bahnreform 1994, aber insbesondere im verkürzten Zeitfenster nach 2000 hat die DB AG die in ihrem Eigentum befindliche Schieneninfrastruktur in erheblichem Umfang zurückgebaut. Zu unterscheiden ist zwischen der quantitativen und der verkehrlich-qualitativen Dimension.

- **Quantitativ:**
Sowohl der Netzzumfang (Strecken-, Gleiskilometer) als auch die Zahl einzelner Komponenten/Anlagen wie z. B. ist in den vergangenen zehn Jahren deutlich geschrumpft. Solche „harten“ Kennziffern sind ein Indiz für die Dimension des Rückbaus, aber für die Bewertung nicht allein aussagekräftig, da nicht jede Rückbaumaßnahme unvernünftig ist (z. B. wenn ihr technisch-betriebswirtschaftlicher Fortschritt zugrunde liegt oder auf Dauer nach Konsultation alle Wettbewerber kein Bedarf erkennbar ist).
- **Verkehrlich-qualitativ:**
Die entscheidende Dimension des Rückbaus spiegelt sich nicht in den einzelnen physischen Kenngrößen wider, sondern in ihrem betrieblichen Zusammenwirken, und zwar in Form von „Kapazität“. So ist nicht die blanke Zahl der Weichen und Anlagen entscheidend, sondern ihre räumliche Anordnung in Ausrichtung auf aktuelle und vor allem künftig mögliche Betriebsprogramme. An dieser Stelle hat DB Netz zahlreiche Einschnitte vollzogen, die besonders schmerzhaft sind und an denen sich die Kritik der Wettbewerbsbahnen entzündet.

Nachdem das Eisenbahn-Bundesamt die DB AG lange Zeit eher gewähren ließ und vor allem den Wesentlichkeitsbegriff im Rahmen des Rückbaus (§ 11 Abs. 1 AEG) großzügig auslegte, hat es in den letzten ein bis zwei Jahren seinen Kurs deutlich verschärft. Anträge auf Stilllegung bzw. Rückbau von Gleisen hat das EBA restriktiver als früher genehmigt bzw. abgelehnt, weil es die Verknappung der Schienenwegkapazität für nicht hinnehmbar hält. Drei markante Entscheidungen symbolisieren diesen Schwenk:

- Das Eisenbahn-Bundesamt hat DB Netz endgültig untersagt, auf der mit Güter- und Nahverkehr hochbelasteten rechten Rheinstraße insgesamt 6 Bahnhöfe zurückzubauen. Zudem wurde DB Netz verpflichtet, fünf bereits illegal stillgelegte Bahnhöfe mit Überholgleisen wieder zu reaktivieren (Pressemitteilung des EBA vom 16.3.2009).
- In einem anderen Fall hat das EBA die nicht genehmigte Stilllegung des Bahnhofs Zwingenberg (auf der hochbelasteten Main-Neckar-Bahn) nach einem Brand beanstandet und für die Wiederherstellungsverfügung nun richterlich eine Bestätigung erhalten (VG Darmstadt, Urteil vom 6.6.2007, 4 E 1373/05).
- Schließlich war das EBA seit 2005 gegen die kalte Stilllegung der Hunsrückbahn Langenlonsheim – Simmern – Flughafen Hahn – Morbach vorgegangen. Ohne Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG – in diesem Verfahren hätte DB Netz die Strecke an Dritte abgeben müssen, was sie aber wegen des erwarteten Ausbaus der Strecke zum Flughafen Hahn mit Bundes- und Landesmitteln unbedingt verhindern wollte – hatte DB Netz die Strecke bereits zum 1.3.2003 gesperrt. Das EBA verpflichtete die DB AG zur Wiederinbetriebnahme. Nach insgesamt vier Jahren des Prozessierens entschied das Bundesverwaltungsgericht (3 C 51/06) am 25.10.2007, dass DB Netz die Strecke wieder betriebsfähig mit 50 km/h herichten muss.

So erfreulich die klare Positionierung des EBA ist, so unerfreulich ist die Realität. Große Teile wichtiger Infrastrukturanlagen sind faktisch verschwunden und erschweren gerade die Entwicklung des Güterverkehrs erheblich. Auch in Thüringen hatte das Instrument der kalten Stilllegung gleich zwei Mal Erfolg.

Die Dramatik des Rückbaus ist für Außenstehende schwer zu erfassen, weil es nicht die einzelne Maßnahme ist, die das System Schiene in seinem Fortkommen bremst. Vielmehr ist es die **Vielzahl der kleinen chirurgischen Einschnitte**, die in der Summe verheerend wirken. Um dies zu verdeutlichen, listet die Tabelle der Abbildung 33 auf Seite 91 eine Auswahl an Rückbauten auf, die vor allem den Güterverkehr treffen.

Abschließend soll ein weiteres Beispiel der Kapazitätsverringerung ausführlicher geschildert, um das Zusammenspiel der Maßnahmen und die vielschichtigen Konsequenzen zu beleuchten. Insbesondere wird auch deutlich, dass Rationalisierungsmaßnahmen wie der Einbau von EstW nicht nur Vorteile bringt.

Am Raffineriestandort Schwedt (PCK, Bf. Stendell) werden jährlich etwa 6 Mio. Tonnen Mineralöl auf die Schiene verladen. Das entspricht 15–20 Zugpaaren pro Tag. Davon gehen einige nach Stettin, indem sie in den Übergabe-Bf Passow geschleppt und dort auf Diesel umgespannt werden. Alle anderen laufen über Angermünde ab. Dort machen täglich einige Zugpaare Kopf („sie wenden“) in Richtung Rostock, der Rest läuft nach Berlin weiter. Im Zuge der Umstellung auf elektronische Stellwerke wurden die Gleisanlagen „bereinigt“. Dies bedeutete u. a.:

- In Passow wurden die Abstellmöglichkeiten für Lokomotiven vollständig beseitigt. Da diese Möglichkeiten in Stendell wegen der Verkehrsausweitung stark begrenzt sind, müssen die Loks nun weit entfernt abgestellt werden.
- In Angermünde und Pasewalk wurden die Wende-, Überhol- und Abstellmöglichkeiten für Güterzüge und Lok stark reduziert. Die „Vorflut“ (für leere Kesselwagenzüge) muss weit ins Hinterland verlegt werden.
- Die Überholgleise zwischen Angermünde und Karow/Güteraußenring Berlin (knapp 60 km) wurden stark reduziert. Da auf dieser Strecke stündlich RE und IC verkehren, ist der SGV erheblich eingeschränkt (1–2 Zugpaare stündlich).
- Auf der 170 km langen Strecke von Angermünde nach Stralsund gibt es nur noch in Pasewalk, Ducherow und Anklam Überholgleise für Güterzüge. Selbst Greifswald hat keine Überholmöglichkeit mehr, so dass die Greifswalder Hafenbahn de facto nicht mehr bedient werden kann. Der Güterverkehr nach Rostock und Berlin—Angermünde—Mukran wird extrem behindert. Güterzüge der Relation Angermünde—Rostock werden über (die 30 km längere Strecke) Karow—Hohenneuen-dorf umgeleitet.

Auf dem derart reduzierten Netz im Nordosten Deutschlands ist weder an eine Verbesserung des SPNV zu denken noch an eine Ausweitung des SGV (z. B. Agrar-Treibstoffe aus der Region, Zucker von/nach Angermünde, verstärkter Ostsee-Fährverkehr via Mukran).

Mit dem Rückbau blockiert DB Netz jede Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene und konterkariert damit die Intentionen des BVWP. Auch die Aufsichtsbehörden haben dem Vernehmen nach bei der Genehmigung der Baupläne seinerzeit keine glückliche Rolle gespielt. Anstatt (wie die Vorväter) eine zukunftsfähige, leicht zu erweiternde Lösung anzustreben, hat man sich als äußerst restriktiv erwiesen und meistens die von DB Netz beantragten Minimallösungen genehmigt. Die Wettbewerbsbahnen wurden früher in keinem Fall beteiligt (weder von der DB noch vom EBA), obwohl DB Netz die aktuellen und potenziellen Nutzer bekannt waren. Es wurde auch keine Marktanalyse zur Entwicklung des Verkehrs in SPNV, SGV und SPfV betrieben, um den Infrastruktur-Bedarf ermitteln zu können.

In jüngerer Zeit ist aber anzuerkennen, dass das EBA bei seinen Entscheidungen den Kontakt zu privaten Güterbahnen sucht und die erwartete Marktentwicklung des Güterverkehrs einzubeziehen sucht.

3.4 TOP-Hindernis 2: Bahnstrom-Monopol

Die elektrisch betriebenen Züge der Eisenbahnverkehrsunternehmen werden im E-Netz der Deutschen Bahn AG (15kV, 16,7Hz) über das Oberleitungssystem versorgt, das eigentumsrechtlich zum Fahrweg der DB Netz AG gehört. Eine Ausnahme bilden die Gleichstrom-S-Bahnen in Hamburg und Berlin, die ihre Energie aus der Stromschiene (1200 V bzw. 750 V) beziehen. Der Zugang zum Stromversorgungssystem unterliegt der eisenbahnrechtlichen Regulierung und wird grundsätzlich im Trassenpreis „für die Hardware (Fahrdraht)“ abgegolten. Allerdings differenziert der Trassenpreis nicht danach, ob eine Strecke elektrifiziert ist oder tatsächlich in elektrischer Traktion gefahren wird.

Die Oberleitungen werden an zahlreichen Einspeisepunkten (Unterwerke) über das Bahnstromnetz mit elektrischer Energie versorgt. Diese wird überwiegend von Bahnkraftwerken bzw. Bahnstromumformerwerken über ein eigenes überregionales, zentral gesteuertes Verbund-Bahnstromnetz (110 kV) herangeführt oder direkt aus dem öffentlichen Hochspannungsnetz nach Frequenzumformung eingespeist. Das Bahnstromnetz, das den Strom in die Oberleitung einspeist, ist – im Unterschied zum Oberleitungssystem – Eigentum der Konzern-Tochter DB Energie GmbH, die das Bahnstromnetz als EIU auch unterhält und betreibt.

DB Energie bekleidet aus regulatorischer Sicht eine Doppelrolle: Das Unternehmen

- stellt das Bahnstromnetz gegen eine Durchleitungsgebühr zur Verfügung („Bahnstrom-Netzzugang“) und
- ist zugleich als **Energieversorger** tätig („Bahnstrom-Vollversorgung“).

Energieversorger können die EVU sachlogisch nur mit Strom beliefern, wenn sie Zugang zum (Bahn-)Stromnetz erhalten, um ihre Energie dort durchzuleiten. Das AEG gewährt ihnen diesen Zugang allerdings nicht. Zwar regelt es im Grundsatz den Zugang zur gesamten Eisenbahninfrastruktur, zu der das Bahnstromnetz fraglos zu zählen ist. Unter den abschließend definierten Zugangsberechtigten werden die Energieversorger jedoch nicht aufgelistet. Deshalb muss für die Regulierung der

Durchleitungspflicht von Netzeigentümern auf das Energiewirtschaftsgesetz Rückgriff genommen werden.

Demnach ist die Regulierung der Bahnstromversorgung nach deutschem Recht sinnwidrig gespalten, was es den Verbrauchern – hier den Verkehrsunternehmen – erschwert, ihre Rechte durchzusetzen. Faktisch hat DB Energie ein Monopol, das an drei wesentlichen Stellschrauben die Kritik der Wettbewerbsbahnen hervorruft.

Bahnstrom-Rabatte begünstigen DB-Transporttöchter

Die Hauptkritik der Wettbewerber an den Regelungen zur „Bahnstrom-Vollversorgung“ entzündet sich an der **Rabattpolitik**. DB Energie gewährt abhängig von Vertragslaufzeit und Abnahmemenge gestaffelte Rabatte, die sich auf eine Gesamtersparnis von maximal 14 Prozent summieren können. Der „Mengenrabatt“ wird ab einer jährlichen Abnahmemenge von 50 GWh (ein Prozent) eingeräumt und kann im Höchstfall vier Prozent erreichen. Ein zweiter Mengenrabatt – der bei DB Energie unter „Auslastungsrabatt firmiert – setzt oberhalb der Schwelle von 2.000 GWh ein und beläuft sich auf fünf Prozent. Laufzeitrabatte werden ab einer Mindestvertragslaufzeit von zwei Jahren eingeräumt. Dabei korrespondiert die Rabatthöhe mit der Laufzeit auf 50 Prozent der Abnahmemenge, längstens jedoch bis zu zehn Jahren (entspricht maximal fünf Prozent Rabatt).

Grundsätzlich sind Rabatte ökonomisch legitim, mit denen der Betreiber einen Anreiz setzen möchte, das Auslastungsrisiko seiner fixkostenlastigen Anlagen zu reduzieren bzw. langfristige Investitionen abzusichern. Im Gegenzug beteiligt er den Nachfrager am wirtschaftlichen Vorteil. Ob die Höhe der bezogenen Menge allerdings bei der Bahnstromversorgung eine sinnvolle Bezugsgröße darstellt, wäre noch gesondert zu prüfen. Die Investitionen sind sehr gut planbar und praktisch ohne Risiko, zudem ist der Aufwand für den Versorgungsvorgang nahezu konstant. Wenn überhaupt, wären eher Minderzuschläge für sehr kleine Abnahmemengen plausibel (z. B. zwei Züge im Monat).

Wettbewerbslich kritisch sind Rabatte in jedem Fall dann, wenn der integrierte Bahnkonzern die Schwellenwerte gezielt so konzipiert, dass nur seine im Wettbewerb stehenden Transporttöchter den Preisvorteil erlangen können. Bei den heutigen Kräfteverhältnissen ist dies der Fall: Beide Rabatte sind vollumfänglich nur durch DB Schenker Rail, DB Fernverkehr und DB Regio wahrzunehmen. Am stärksten diskriminiert der **fünfprozentige Auslastungsrabatt**, zumal er keine Zwischenstufen vorsieht. Ganz wenige private EVU kommen allenfalls in den Genuss der untersten Rabattstufen. Im Jahr 2004 nahmen beispielsweise die vier größten privaten Güterbahnen gerade einmal soviel Bahnstrom ab, dass sie einen einprozentigen Mengenrabatt erhielten.

Kleinabnehmer werden vielfach mit der Option vertröstet, Einkaufsgemeinschaften zu bilden. Es ist aber evident, dass dieser Weg nicht gleichwertig ist, denn:

- Einkaufsgemeinschaften bedingen ein Mindestmaß an Vertrauen und Einigkeit unter den Wettbewerbern. Weder ist dies automatisch vorauszusetzen, noch ist die Lösung kostenneutral. Kooperationen sind stets teurer, als die einfache Praxis der DB-Tochter, die eigene Menge einfach nur konzernintern anzumelden.
- Selbst wenn sich alle EVU eines Segmentes zusammenschließen, wären sie nicht in der Lage, die höchste Rabattstufe zu erklimmen. Dies gilt auch für den SPNV, in dem die Wettbewerber in puncto Laufzeit von wettbewerbslich vergebenen Verkehrsverträgen (Regel-

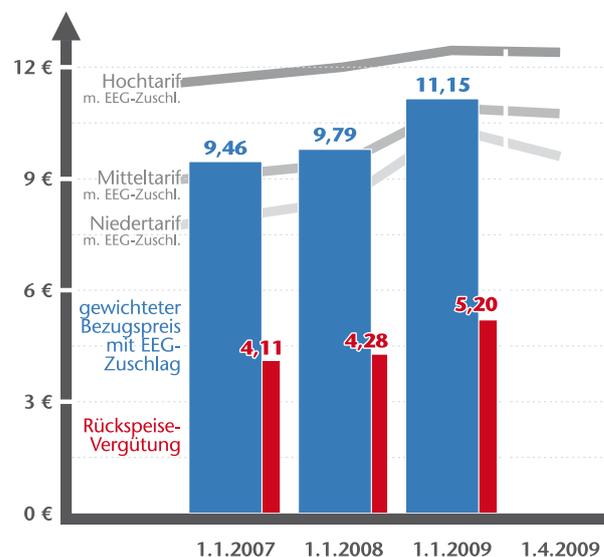


Abbildung 31: Preisentwicklung beim Bahnstrom 2007–2009

in Euro/kWh

Quelle: DB Energie, Netzwerk Privatbahnen, eigene Darstellung

fall: zehn Jahre) an sich gleiche Chancen haben. Während DB Regio rund 4.900 GWh auf einen Schlag abnimmt, vereinen alle Wettbewerbsbahnen zusammen nicht mehr als rund 700 GWh auf sich, d.h. ein Siebtel.

- Jenseits der Mengenrabatte wirken die Laufzeitrabatte als zweite Säule der Diskriminierung. So kann DB Schenker Rail in Anbetracht ihres Marktvolumens langfristige Abnahmeverpflichtungen risikolos eingehen. Wettbewerbsbahnen können dieses Risiko hingegen nicht schultern. Denn die durchschnittliche Vertragslaufzeit im Güterverkehr liegt unter einem Jahr, insbesondere bei Newcomern.

Die diskriminierende Wirkung der Rabattstaffelung beim Bahnstrom ähnelt sehr der Logik des Trassenpreissystems 98 (TPS 98), das DB Netz 2000 abschaffte, als sich eine Niederlage vor dem Bundeskartellamt abzeichnete. Das TPS 98 sah analog zum Bahnstrom vor, Großabnehmern von Trassen erhebliche Mengenrabatte zu konzessionieren. Schlüssel dazu sollte der Erwerb einer InfraCard sein (vergleichbar mit der BahnCard für Fernverkehrskunden), die in der Höchststufe Preisnachlässe von bis zu 50% verschaffen sollte. Das Bundeskartellamt lehnte die Regelung als missbräuchlich ab. Dies wurde später von den Gerichten auf entsprechende Zahlungsklagen hin bestätigt, z. B. OLG Düsseldorf, 19.3.2003, U (Kart) 20/02. DB Netz zog das TPS 98 zurück, um einer entsprechenden Verfügung des Kartellamtes zuvorzukommen.

Diskriminierung durch Strukturbruch der Bahnstrompreise

Nicht nur die Rabattregelungen stoßen auf den Widerstand der Wettbewerber, sondern auch die Entwicklung der Bahnstrompreise in den letzten Jahren. Diese veränderten sich nicht proportional, etwa in Höhe der Inflationsrate, sondern selektiv – zu Lasten der Wettbewerber.

Während der Bahnstrompreis zur Spitzenlastzeit der Personenzüge im Hochtarif (5.30–9.00 Uhr; 16.00–19.00 Uhr) mit EEG-Zuschlag ohne Rückspeisung zwischen 1.1.2007 und 1.4.2009 um 5,8% anstieg, betrug die Zunahme im Niedertarif (0.00–5:30 Uhr; 22.00–24.00 Uhr) im Vergleichszeitraum satte 20,5%. Da der Güterver-

kehr sich zum großen Teil nachts abspielt („Nachtsprung“), trifft der ausgerechnet im Schwachlastbereich **überproportionale** Preisanstieg besonders die Eisenbahnunternehmen im Güterverkehr. Denn im Unterschied zur Überwälzung auf die Aufgabenträger im SPNV können die EVU im SGV ihre steigenden Energiekosten nicht an Dritte weiterreichen. Bei gleichbleibenden Rabattstufen haben Preissteigerungen zur Folge, die absoluten Kostenbelastungen zwischen DB-Töchtern und Wettbewerbern weiter zu spreizen. Im Ergebnis wird die Konkurrenzfähigkeit der Newcomer (gezielt) geschwächt.

Zusätzlich kommt zum Tragen, dass steigende Preise von DB Energie innerhalb des DB-Konzerns „kostenneutral“ wirken. Die Beiträge werden konzernintern lediglich nach dem „linke-Tasche-rechte-Tasche“-Prinzip verrechnet. Dies bedeutet: Erhöht der DB-Konzern aus (wettbewerbs-)strategischen Gründen die Preise der von ihm erbrachten Vorleistungen, z. B. um dort höhere Gewinne abzuschöpfen, muss DB Schenker Rail die eigene Zusatzbelastung nicht zwingend an ihre Kunden weiterreichen. Konzernexterne Unternehmen werden dagegen durch solche Preiserhöhungen stets in voller Höhe getroffen.

Da Bahnstromentgelte rund 15% der Gesamtkosten ausmachen, schlägt eine signifikante Erhöhung des Bahnstrompreises unmittelbar auf jede Angebotskalkulation durch. Kann die Wettbewerbsbahn diese Zusatzbelastung nicht auf den Endkunden überwälzen, droht sie aus dem Markt auszuscheiden.

Entgelt für Netzdurchleitung fragwürdig

Entscheidet sich ein EVU gegen die Belieferung mit Bahnstrom durch DB Energie, kann es gegen eine Durchleitungsgebühr von aktuell 6,11 ct/kWh auch einen anderen Energieversorger wählen. Diese formelle Öffnung kam 2004 auf Druck des Bundeskartellamtes zustande. Die BNetzA, die gemäß EnWG zur Regulierung der Netzentgelte berechtigt ist, hat die Entgelthöhe bisher nicht beanstandet. Allerdings lässt hoffen, dass der Regulierer kürzlich DB Energie aufgefordert hat, die Durchleitungspreise zur Genehmigung vorzulegen. Setzt man das Durchleitungsentgelt mit dem Preis für die Bahnstromvollversorgung (ermittelter Durchschnittspreis:

11,08 ct/kWh) in Relation, beläuft sich der Anteil der Durchleitung auf rund 55 %. Zum Vergleich: Der vergleichbare Anteil des Netzentgeltes bei Normalstrom beträgt weniger als die Hälfte (Privatkunden: 27 %, Gewerbekunden: 26 %).

Diese Differenzen sind ungeachtet einiger technischer Unterschiede zwischen Bahn- und Normalstrom nicht zu erklären. Der Verdacht drängt sich auf, dass potenziellen Bahnstromversorgern der Marktzutritt erschwert werden soll. Dies muss als Regulierungsdefizit des Bahnstrommarktes gewertet werden. Die Abhängigkeit von einem Energieversorger-Monopol mit der Folge überhöhter Preise schlägt letztlich auf die Wettbewerbsfähigkeit der EVU durch und mindert die Attraktivität des Systems Schiene als Ganzes. Profiteur ist allein DB Energie, die von 2004 bis 2007 einen erheblichen Gewinnsprung verzeichnete (als ein Quell des Konzerngewinns).

Seit der Öffnung des Bahnstromnetzes 2004 hat erst ein EVU versucht, den Bahnstrom bei einem alternativen Stromanbieter zu beziehen (2005, Rail4Chem). Demnach ist der Fremdbezug von Bahnstrom technisch und rechtlich möglich, jedoch wegen der Höhe der Durchleitungsentgelte wirtschaftlich widersinnig.

Fazit: DB Energie agiert im Vakuum

Der Status quo der Bahnstromversorgung ist aus der Sicht der Wettbewerber hochgradig unbefriedigend, da sie im Verhältnis zu den DB-Transporttöchtern benachteiligt werden. DB Energie hat ein klassisches natürliches Monopol, das streng reguliert werden muss. Dem Regulierer sind aber die Hände teilweise gebunden, indem die BNetzA gemäß EnWG nur die Durchleitungsgebühren prüfen darf, nicht jedoch den Bahnstrompreis selbst. Selbst erstere Prüfrecht stand 2004/2005 auf der Messers Schneide, als die rot-grüne Bundesregierung zum industriepolitischen Schutz der DB AG ernsthaft vorhatte, das Bahnstromnetz als Werksnetz zu deklarieren. Damit wäre das Gebaren von DB Energie jeglicher Kontrolle entzogen und die Bahnreform ad absurdum geführt worden.

Erst am Ende des Vermittlungsverfahrens sah die Bundesregierung von ihren Plänen ab, so dass das Bahnstromnetz zumindest energierechtlich reguliert wird. Aller-

dings fallen die Vorschriften so unklar aus, dass der Bundesgerichtshof die Beteiligung der Bundesnetzagentur an Gerichtsverfahren über Strompreise ablehnte (BGH, 10.12.2007, KZR 14/07). Von einer wirksamen Regulierung und regem Wettbewerb der Versorger im Bahnstromsektor ist der Schienenverkehr jedoch nach wie vor weit entfernt. Obwohl die Rabattregelungen jenen des TPS `98 sehr nahekommen, die nach kurzer Zeit für unzulässig erklärt wurden, kann die DB AG den Bahnstrompreis sowohl in Höhe als auch Struktur (insbesondere über den Auslastungsrabatt) unbeeinträchtigt als Diskriminierungshebel einsetzen.

Der Versuch eines EVU schlug fehl, dieses Preissystem vor Gericht zu Fall zu bringen. Zwar bestätigte das LG Frankfurt 2004 und 2005 zunächst die diskriminierende Wirkung des Bahnstrompreissystems (15.12.2004, 3-08 O 72/04), ehe das OLG Frankfurt dieses Votum mit einem aufsehenerregenden Urteil 2006 ins Gegenteil verkehrte (19.10.2006, 11 U 44/05). Die bemerkenswerte wie entwaffnende Begründung des OLG lautete, dass auch im Bahnkonzern das sogenannte Konzernprivileg gelte, wonach interne Konzernrechnungen nicht der Regulierung unterfielen.

Diese Begründung mag auf materiell private Konzerne zutreffen, nicht jedoch auf eine Staatsbahn in privater Rechtsform, die im Bereich der Schieneninfrastruktur und der Bahnstromversorgung einen verkehrspolitischen Auftrag zu erfüllen hat. Werden konzernangehörige EVU in einer solchen Konstellation gegenüber Wettbewerbsbahnen preislich bevorteilt, liegt nach Meinung der meisten Wettbewerbsrechtler der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung vor.

2007 gelangte die Klage bis vor den BGH. Bedauerlicherweise kam es in diesem sehr aussichtsreichen Verfahren zu keinem Endurteil, da sich die Parteien wenige Tage vor dem entscheidenden Gerichtstermin verglichen hatten. Die Frage der Rechtmäßigkeit der Rabatte bleibt somit de jure weiterhin ungeklärt.

3.5 TOP-Hindernis 3: Mängel in der Betriebs- qualität des Netzes

Wollen die Wettbewerber Kunden von DB Schenker Rail zum Wechsel motivieren oder Neukunden auf das System Schiene ziehen, stehen ihnen die klassischen beiden Ansatzpunkte eines jeden Unternehmens zur Verfügung: Entweder gehen sie über den **Preis** oder über eine bessere **Qualität**, die ein Sammelposten für mehrere Eigenschaften bilden kann (flexible Reaktion auf sich ändernde Kundenwünsche zu Transportzeiten und -mengen, Pünktlichkeit, optimale Sendungsverfolgung, besondere Ladungssicherung usw.). Unausgesprochene Nebenbedingung ist es, bei Sekundärtugenden wie der Zuverlässigkeit zumindest nicht schlechter abzuschneiden als der Marktführer. Gerade hier sind die Konkurrenten aber von der Leistungsbereitschaft und -fähigkeit der EIU der DB AG **abhängig**.

An dieser Stelle fällt ins Gewicht, dass die betriebliche Qualität der Netzbewirtschaftung an vielen Stellen zu wünschen übrig lässt. Dabei geht es in erster Linie **nicht** um eine aktive Diskriminierung von DB Netz, zumindest ist diese nicht von außen belegbar. Teilweise leiden unter den nachstehenden Mängeln auch die Transporttöchter des Konzerns. Vielmehr konzentriert sich die Kritik auf einen **institutionellen Mangel an Serviceorientierung**, wie sie von einem unabhängigen Netzbetreiber als Benchmark zu erwarten wäre, der an dem Ziel des Mehrverkehrs auf der Schiene gemessen würde. Die Wettbewerbsbarriere besteht also darin, dass sie ihr volles Leistungsvermögen so nicht ausschöpfen können.

Im Einzelnen sind folgende Kritikpunkte am betrieblichen Leistungsbild der Fahrwegsparte anzuführen:

Ad-hoc-Trassen: Produkte zweiter Wahl

Bei der Bestellung von Trassen unterscheidet die EIBV zwischen Regelverkehr und Gelegenheitsverkehr. Regelverkehr ist der Betrieb auf der Schiene, für den die Trassenbestellungen in einem geregelten Verfahren zur Konstruktion des Jahresfahrplans einer Fahrplanperiode eingehen. Der übliche Anmeldeschluss ist der zweite

Montag im April jedes Jahres. Zum Regelverkehr zählen nahezu der gesamte Personenverkehr und ausgewählte Teile des Güterverkehrs.

Dagegen wird der Gelegenheitsverkehr kurzfristig angemeldet – üblicherweise eine Woche vor Beginn der Fahrt. Die Trassen des Gelegenheitsverkehrs werden aus den Restkapazitäten der Regeltrassen konstruiert. Nutzer dieser Ad-hoc-Trassen sind überwiegend EVU des Güterverkehrs, insbesondere Wettbewerbsbahnen, die in Teilmärkten mit sog. Programmverkehren bzw. kurzen Vorlaufzeiten und Vertragsdauern aktiv sind (verbreitet z. B. im Bereich Holzverkehre, Baustofflogistik, Mineralölverkehr), sowie die Betreiber von Sonderzügen im Reiseverkehr.

Weil die Wettbewerbsbahnen hiervon stärker betroffen sind, und ein geringeres Zugaufkommen haben, sind sie weniger flexibler bei der Auslastung einer angemeldeten Trasse. So kann DB Schenker Rail gefahrlos z. B. zehn Trassen Hamburg – München am Tag bestellen und erst später entscheiden, mit welchen Zügen (Container, Wagenladungszüge, Logistikzügen etc.) diese Trassen belegt werden. Ein kleines EVU braucht dagegen für eine Trassenbestellung einen sehr konkreten Transportauftrag.

Die Unterscheidung der Verkehre ist insofern wesentlich, als die Nutzer von Ad-hoc-Trassen an **zwei** Stellen nachrangig behandelt werden:

- Im Unterschied zu Regeltrassennutzern werden sie weder in die Planung von Baumaßnahmen einbezogen, noch erhalten sie frühzeitige und ausführliche Informationen.
- DB Netz ist im Ad-hoc-Segment nicht bereit, wie bei Regeltrassen-Bestellern auf den Mehraufpreis durch Umleitungsstrecken zu verzichten.

Informationsdefizit

Laut SNB sind Besteller von Regeltrassen bei geplanten Baumaßnahmen „unverzüglich ab Kenntnis“ (SNB) zu informieren. Bereits im Vorfeld wird die Einbindung der EVU angestrebt, um im Zuge der Fahrplankoordination die möglichen Trassenvarianten wechselseitig auszuloten und abzustimmen. Dadurch können die EVU mit

einem ausreichenden Vorlauf ihre Trassenbestellungen planen und dies in ihre Angebote an die Kunden einfließen lassen.

Für den Gelegenheitsverkehr sehen die SNB der DB Netz dagegen kein gesondertes Procedere vor. Eine der Informationsquellen ist das Internet. Dort veröffentlicht DB Netz die geplanten Baumaßnahmen, maximal bis zu drei Monaten vorher. Damit ist ein EVU im Gelegenheitsverkehr zwar nicht wie der Besteller von Regeltrassen von einer Änderung der Trassierung bei Baumaßnahmen betroffen. Die Drei-Monats-Information im Internet kann jedoch zu kurz ausfallen. Oft müssen Angebote über einen längeren Zeitraum geplant und kalkuliert werden. Hinzu kommt, dass viele EVU im Gelegenheitsverkehr faktisch Stammkunden auf bestimmten Streckenabschnitten sind und durchaus regelmäßigen Verkehr anbieten, den sie aber aufgrund planungstechnischer Risiken nicht als solchen anmelden. Dessen ungeachtet verschickt DB Netz an ihre Kunden alle ein bis zwei Monate Baustellenverzeichnisse und lädt ungefähr halbjährig zu Baustelleninformationsgesprächen auf Niederlassungsebene ein.

Aus der Gegenüberstellung der Service-Level geht klar hervor, dass die Besteller von Regel- und Ad-hoc-Trassen **ungleich** behandelt werden. Während Erstere systematisch mit weitem Vorlauf einbezogen und informiert werden, müssen die „Sponsortnutzer“ ihre Informationen eigenständig für alle Ad-hoc-Fahrten zusammensuchen. Da die Wettbewerbsbahnen ihren Schwerpunkt auf den Gelegenheitsverkehr legen, sind sie von der Einstufung als Kunden „zweiter Klasse“ überdurchschnittlich betroffen.

Mögliche Einwände, nach denen die Wettbewerber auch Regeltrassen beantragen könnten, sind untauglich. Diese EVU stoßen bewusst in Nischen, bei denen die Anforderungen der Verlager an die Flexibilität der Transporte keinen regelgebundenen Verkehr zulassen. Dazu fehlen die notwendigen Größenvorteile, um eine Vielzahl von Transporten auf ein Bündel von Trassen sicher zu verteilen. Zwar kommt über einen bestimmten Zeitraum gesehen (Woche oder Jahr) ein relativ gut planbares Trassenkontingent zustande, die **einzelne** Fahrt lässt sich vorab jedoch nicht exakt terminieren.

Beispiel: Ein EVU beliefert einen Kunden regelmäßig mit Mineralöl. Es kennt aus Erfahrung die ungefähr benötigte Gesamtmenge. Aber erst wenn der Tank leer ist, kann der Transportvorgang ausgelöst werden. Das Gleiche gilt im Segment Papier. Dort kommt es vor, dass im Zulauf zur Papierfabrik durchaus mehrere Ganzzüge pro Tag verkehren, sie alle aber als Ad-hoc-Trassen im Gelegenheitsverkehr angemeldet werden müssen, weil die Quellgebiete für das Holz dieser Papierfabrik sich ständig ändern. Aufgrund der mangelnden Informationen über neue Baustellen sind die EVU benachteiligt, indem sie Risikoaufschläge einpreisen müssen und dem Auftraggeber keine verlässliche Qualität garantieren können.

Aus **unternehmerischem** Blickwinkel eines Dienstleisters ist diese Art der Zweiklassengesellschaft unüblich. Zwar werden Stamm- oder Großkunden in irgendeiner Form bevorzugt behandelt, doch weichen die Qualitätsstandards **nach oben** ab, anstatt die „Lückenfüller“ sichtbar schlechterzustellen. Ein Netzbetreiber, der ein echtes kommerzielles Interesse an jedem Kunden

Praxisbeispiel Bad Kleinen – Wismar

*Als die 15 Kilometer lange Strecke Bad Kleinen—Wismar zur Grunderneuerung im April und August 2008 und nochmals im März 2009 vollgesperrt wurde, bot DB Netz als Alternative eine Streckenführung über Rostock und Bad Doberan an. Dieser „Umweg“ führte zu einer neuen Streckenlänge von 120 km, also das Achtfache des Ausgangswertes. Private EVU, die zuvor seit Jahren regelmäßig mit Ad-hoc-Trassen den Hafen Wismar angesteuert hatten, mussten ohne jedes Entgegenkommen des Netzbetreibers das **achtfache** Trassenentgelt zahlen. Hinzu kamen die Mehrkosten für Personal, Energie und den Einsatz einer Schiebelokomotive, der aufgrund der steigungsreichen alternativen Streckenführung teils notwendig war. Zu allem Überfluss erzeugt der Rückbau dieser Strecke (siehe Kapitel 3.3 auf Seite 72) einen Engpass, der den SPNV praktisch zum Erliegen bringt, sobald zusätzliche Güterzüge auf das Gleis wollen. Schuldlos zieht sich das Güterverkehrsunternehmen noch den Unmut der regionalen Bevölkerung und der Politik zu.*

hätte, wäre darauf aus, durch gute Leistung Mehrgeschäft zu akquirieren bzw. – sofern möglich – den Gelegenheits- zum Dauerkunden umzuwandeln.

Selektive Bepreisung der Umleitungsverkehre

Über die ungleiche Behandlung bei Baumaßnahmen hinaus müssen die Wettbewerber einen weiteren Nachteil tragen. Sind Umleitungen erforderlich, sehen die SNB für die Regeltrassennutzer „keine zusätzliche Zahlung zum Trassenpreis“ bei Normalbetrieb vor – sofern das EVU überhaupt eine Regeltrasse bekommt. Häufiger kommt es vor, dass bereits der Antrag wegen lang anhaltender Streckensperrung oder freizuhaltenden Kapazitäten für Baumaßnahmen abgelehnt und auf die zu meist teureren Umleitungsstrecken verwiesen wird. Allerdings gelingt es zumindest den bisherigen Regeltrasseninhabern, für ihre Stammstrecke eine direkte Trasse zu kommen. Dennoch bleibt das EVU auf dem eigenen Mehraufwand sitzen, z. B. für Personal (längere Einsatzzeiten, Zerstörung von Umläufen) sowie Energie.

Ist hingegen der Gelegenheitsverkehr von Umleitungen betroffen, trägt das EVU nicht nur die im eigenen Unternehmen anfallenden Zusatzkosten, sondern auch die mengenbedingt erhöhten Trassenentgelte. DB Netz wertet die Änderung der Streckenführung nicht als Umleitung, sondern als Neuanmeldung. In der Praxis kann dies beachtliche Auswüchse annehmen.

Bauzustände sind kaum planbar

Die Handhabung der Bauaktivitäten durch DB Netz berührt nicht nur das Problemfeld der Ad-hoc-Trassen. Vielmehr lässt sich demonstrieren, wie gering die Qualität des verkauften Produktes „Trasse“ insgesamt in der Praxis geschützt ist. Mehrere Fehlanreize wirken auf DB Netz ein, Baustellen nicht so früh wie möglich zu planen, sondern sie je nach Kassenlage vergleichsweise spontan einzurichten. Denn:

- In den letzten Jahren ist zu beobachten, dass die Vollsperrung einer Strecke dem Bauen unter rollendem Rad zunehmend vorgezogen wird. Begründet wird dies i.d.R. damit, dass diese Prioritätensetzung für den Fahrgast vorteilhaft sei. Ökonomisch könnte das Motiv von DB

Netz jedoch woanders liegen. Da nicht erfüllte Trassenverträge keine Sanktionen nach sich ziehen, ist die Streckensperrung kostengünstiger. Vielfach tritt sogar der umgekehrte Effekt ein, d.h. DB Netz profitiert vom unterjährigen Baubetrieb, indem die betroffenen EVU Umwege in Kauf nehmen müssen, für die sie höhere Trassengebühren und ihre eigenen Mehrkosten (Personalstunden, Energie) tragen müssen

- Verursacht DB Netz Verspätungen der EVU aufgrund unzureichender Planungsreserven für die Baustellen oder deren mangelhafte Ausführung, bleibt dies folgenlos. Baustellenverspätungen sind nicht Bestandteil des Performance Regimes.

Die Bundesnetzagentur hatte bereits 2007 den Versuch unternommen, die Regelungslücke zur Bauverantwortung von DB Netz zu schließen. Anlass war die Beschwerde der Nord-Ostsee-Bahn, dass DB Netz sie über die Einrichtung der Baustelle bei Meldorf auf der Marschbahn erst vier Wochen vorher informiert hatte. Die Baustelle verursachte Verspätungen von 30 Minuten im Regionalverkehr.

Nachdem DB Netz vor das VG Köln zog, ließ die BNetzA den Sofortvollzug ihrer Entscheidung fallen. Nach langer Funkstille fand am 19.2.2009 eine Anhörung zu diesem Thema statt. Dieser war zu entnehmen, dass gegenwärtig wenig Besserung in Aussicht steht. DB Netz verpflichtete sich künftig, nach einem bestimmten Muster über Baustellen zu informieren. Die praktische Umsetzung ist jedoch mangelhaft. Die bereitgestellten Informationen sind so umfangreich, dass die EVU sie kaum verarbeiten können.

Insgesamt steht das Verantwortungsdefizit des Netzbetreibers in erheblichem Widerspruch zur Gesetzeslage. Dort ist klar geregelt, dass die Schienennetznutzungsbedingungen (SNB) umfassend Auskunft über die nutzbare Infrastruktur geben müssen. Ebenso müssen instandhaltungsbedingte Kapazitätseinschränkungen klar ausgewiesen werden (§9 und Anlage 2 Nr. 3 EiBV). Nicht zuletzt sollte man annehmen, dass geschlossene Verträge Rechtskraft entfalten. Faktisch hat DB Netz jedoch einen Freibrief, in puncto Bauen wie ein unregulierter Monopolist zu agieren. Ob unbeabsichtigt oder nicht, sind die konzernexternen Unternehmen im Zweifel

benachteiligt, weil sie keine vergleichbaren Steuerungsinstrumente wie die Töchter der DB AG zur Hand haben, die auf die Entscheidungen der Netzschwester zumindest konzernintern einwirken können.

Disposition ohne Stringenz

Die Disposition des Transportgeschehens durch Betriebszentralen und Fahrdienstleiter ist für Außenstehende nicht durchschaubar. In Güterverkehrskreisen wird offen davon gesprochen, dass das unterjährige Anmelden und Abfahren des Verkehrs bessere Ergebnisse erzielt als das sture Fahren nach dem Regelfahrplan. Konsequenterweise sind einige Unternehmen des SGV dazu übergegangen, die Trassen so kurzfristig zu bestellen, dass eine echte Konstruktion nicht möglich ist. Vorteilhaft daran ist, dass die beteiligten Disponenten in der Durchleitung des Zuges recht frei sind, zumal sie im realen Betrieb teilweise auch bessere Spontanentscheidungen fällen, als der Fahrplan auf dem Papier herzugeben scheint. Dennoch geht das EVU das Risiko ein, dass sein Zug aufgrund der mangelnden Einbindung in den Fahrplan nachrangig behandelt werden muss.

Die Probleme der Disposition liegen im Wesentlichen in ihrer Unberechenbarkeit sowie in dem Mangel an vertraglicher Verbindlichkeit. So verkauft DB Netz z. B. Express-Trassen an den ICE-Sprinter wie auch an 160 km/h schnelle Güterzüge, beides zu sehr hohen Preisen. Offiziell darf DB Netz keinen Konstruktionsvorrang für diese Trassen versprechen, sondern muss sich uneingeschränkt an die Konstruktionskriterien des § 9 Abs. 4 EIBV halten. Informell sollen diese Expressstrassen aber mit einem angeblichen Konstruktions- und Dispositions-vorrang beim Kunden beworben werden. In der Praxis wissen alle Beteiligten, dass – contra legem – die Express-Trassen sehr wohl eine umfangreiche Priorität genießen. Laut Insidern kommt es vor, dass Strecken mehrere Stunden für die Gegenrichtung gesperrt werden, damit der schnellere Zug auf dem Gegengleis alle langsamer fahrenden Züge überholen kann.

Unendlich weit reicht der Dispositions-vorrang jedoch auch bei Expressstrassen nicht. Vielmehr orientieren sich die Disponenten von DB Netz an ihrer Erfahrung, wie man einen flüssigen und letztlich ins-

gesamt möglichst pünktlichen Betrieb organisiert. Immer wieder ist dabei die Überzeugung anzutreffen, dass der „höherwertige Zug vor niederwertigem“ den Vorzug genießen müsse.

Die Bundesnetzagentur scheint das Problem der Disposition durch noch mehr und noch transparentere Regelungen lösen zu wollen. Zu hinterfragen ist aber, ob detaillierte Dispositionsregelungen effektiv sein können, wenn bereits der **strategische** Ansatz der DB AG bei der Disposition zu hinterfragen ist.

Dem Eindruck der dispositiven Unberechenbarkeit leistet DB Netz dadurch Vorschub, dass sie ihr Kernprodukt – die Trasse – mit **unspezifizierten** Qualitätseigenschaften anbietet. Fest stehen im Prinzip nur die Abfahrtszeit sowie die ungefährige Streckenführung, während alle anderen Parameter dem Zufall verhaftet sind. Die Fahrpläne werden planwirtschaftlich administriert, ohne eine verbindliche Gegenleistung mit dem Trassenangebot zu verknüpfen.

Ein marktorientierter Ansatz zielte darauf ab, **vollwertige** Produkte zu verkaufen, die dem EVU in einem Korridor die Transportzeit und den Transportaufwand garantieren. Anstatt den SGV in fiktive Fahrpläne hineinzu"quetschen", die sich bei geringfügiger Störung als Makulatur erweisen, müssen Güterverkehrstrassen – auch in vertraglicher Hinsicht – so aufgewertet werden, dass ihr Nachfrager Qualitätsverletzungen wirksam sanktionieren kann. Dies bedeutet nicht, dass Qualitätsdifferenzierungen nach unten nicht möglich sein sollten (bei Ad-hoc-Trassen dürfte dies teilweise unvermeidlich sein). Wenn ein EVU es sich leisten kann, fünfmal während einer Fahrt an die Seite gestellt zu werden, könnte diese Abweichung gegen Preisnachlass marktlich akzeptiert werden. In jedem Fall ist das derzeit gebotene Qualitätsniveau der Fahrplanstabilität im Güterverkehr als Durchschnittswert für die EVU nicht akzeptabel.

Sind wirksame Haftungs-pflichten des Netzbetreibers mit der Bestellung einer Güterverkehrstrasse verbunden, lässt sich der entscheidende Hebel aufbauen, um DB Netz unter produktiven Druck des Marktes zu setzen. Stoßen diese Kräfte eine Optimierung der Prozesse an, dürfte sich die Diskussion um diskriminierende Disposi-

tions- und Betriebsführungspraktiken von selbst erledigen. Ein erster Lichtblick ist die Bereitschaft von DB Netz, Zeitfenstertrasen in Erwägung zu ziehen.

Diskriminierungspotenzial der Betriebszentralen

In jeder Betriebszentrale stellt DB Netz einen betreiberunabhängigen „Netzkoordinator Güterverkehr“, der für die netzseitige Disposition dieses Segmentes zuständig ist. Daneben sitzt von jeder Transporttochter der DB AG ein Mitarbeiter. Gemeinsam koordinieren die vier Akteure das Betriebsgeschehen. In der Praxis soll es jedoch vorkommen, dass auch Mitarbeiter von DB Schenker Rail einzelne Schichten wahrnehmen. Die Annahme erscheint lebensfremd, dass DB Schenker Rail den Einsatz eigener Mitarbeiter in den Betriebszentralen nicht dazu nutzen sollte, auf die Daten von Konkurrenten zuzugreifen. Von einer betreiberunabhängigen, **institutionell diskriminierungsfreien** Disposition kann folglich nicht gesprochen werden.

Nicht stichhaltig ist der Einwand, das Diskriminierungspotenzial sei bereits dadurch widerlegt sei, dass DB Netz allen EVU einen Arbeitsplatz in den Betriebszentralen anbiete. Mithin seien die Wettbewerbsbahnen selbst dafür verantwortlich, diese Gelegenheit nicht wahrzunehmen. Den Aufwand, sieben Betriebszentralen zu besetzen, kann sich nur DB Schenker Rail mit seiner kritischen Masse an Frachten leisten. Es ist auch nicht auf Aufgabe der EVU, die Disposition zu überwachen. In einem neutralen Regime wäre diese Kontrolle von vornherein obsolet.

3.6 Weitere Wettbewerbsbarrieren

Neben den vorgenannten drei zentralen Barrieren sind weitere Hürden zu nennen, die den Newcomern im Güterverkehr den Markteintritt erschweren oder ihren Expansionsabsichten im Wege stehen. Zu bedenken ist, dass einzelne Hürden noch mit Phantasie und Beharrlichkeit überwindbar sein mögen, aber die Summe der vielen Nadelstiche das Wachstum der Dritten empfindlich beeinträchtigt. Diese Problemfelder werden nachstehend genauer unter die Lupe genommen.

3.6.1 Verfügbarkeit von Schienenfahrzeugen

Dass die Marktöffnung im Schienengüterverkehr deutlich schneller vorangeschritten ist als im nach wie vor monopolisierten Fernverkehr, liegt zu einem maßgeblichen Teil an der bessere Verfügbarkeit der zentralen Ressource für den Betrieb: dem Fahrzeugmaterial.

Zwar fahren die integrierten Staatsbahnen bis heute die Strategie, eigene Flotten an Güterwagen vorzuhalten. Doch praktisch schon seit der Frühphase der Eisenbahn ist es üblich, Wagen verschiedener EVU oder anderer Halter untereinander durchzuleiten oder zu tauschen, um den Zeit- und Kostenvorteil umladefreier Beförderungen ausschöpfen zu können. Die Kernkompetenz liegt nicht im Eigentum an der Hardware, sondern in der Verantwortung für den Transport bzw. die Logistikkette. Daneben konnten sich bereits frühzeitig neutrale Betreiber von Privatgüterwagen etablieren, deren Geschäftsfeld die Finanzierung, Beschaffung und Vermietung von Rollmaterial vorsieht.

Mit der europaweiten Standardisierung der Güterwagen wurde im vorigen Jahrhundert z. B. mit dem RIV-EUROPE-Verband in Westeuropa und dem osteuropäischen Pendant OPW eine Plattform geschaffen, innerhalb derer die beteiligten Bahnen die Güterwagen gemeinsamer Bauarten freizügig – auch z. B. Wagen anderer Staatsbahnen im jeweiligen Binnenverkehr – einsetzen konnten. Ziel war es, Leertwagenüberführungen zu sparen und die Effizienz des Systems Schiene zu steigern.

Mit dem Aufbruch der Branche in eine Wettbewerbslandschaft ist dieser Kooperationsgedanke unter den Staatsbahnen – zumindest im SGV – in den Hintergrund getreten. Auch sie sehen sich zunehmend als Konkurrenten. Sichtbares Zeichen ist die Auflösung des RIV-EUROP-Verbundes zum 1.7.2006. Die volle Verfügungsgewalt über die eigene Flotte wird als Wettbewerbsvorteil heute höher eingeschätzt.

Die Newcomer unter den Güterbahnen setzen auf ein schlankes Geschäftsmodell mit geringerer Kapitalbindung. Anstelle des Kaufs leasen oder mieten sie ihre Schienenfahrzeuge über einen bestimmten Zeitraum. Vorteil ist, dass die Auslastung der verfügbaren Fahrzeuge flexibler auf die Nachfrage ausgerichtet werden kann, wie die gegenwärtige Konjunkturkrise vergegenwärtigt.

Erkennbar ist, dass der Wettbewerb in bestimmten Gütergruppen deutlich langsamer voranschreitet als in anderen (vgl. Kapitel 3.1 auf Seite 65). Ursache ist die Knappheit der erforderlichen Güterwagenbauarten, die wiederum mehrere Gründe haben kann (s. unten). Diese Engpässe werden auch nicht dadurch geheilt, dass heutzutage Großverlader die benötigten Wagen teilweise selbst anmieten, so dass das beauftragte EVU nur die Lokomotiven für die Traktion vorhalten und die operative Durchführung organisieren muss.

Unproblematisch ist der Zugang zu Kesselwagen, im Kombinierten Verkehr, zu geschlossenen Schiebandwagen und zu Lokomotiven, sofern sie dem Standard entsprechen. Allerdings überwiegt das Angebot vergleichsweise teurer Neubauloks, insbesondere in elektrischer Traktion. Gebrauchtfahrzeuge sind deutlich knapper, nicht zuletzt weil die DB AG alte Fahrzeuge konsequent verschrottet, anstatt sie an andere interessierte EVU oder Vermietungsgesellschaften gegen Entgelt abzugeben. Hingegen ist die SBB Cargo dazu übergegangen, Überkapazitäten teilweise unterzuvermieten, derzeit z. B. an CTL, MWB und HSL.

Sehr viel schlechter verfügbar für Dritte ist das Fahrzeugmaterial, das auf einzelne Gütergruppen mit einem großen Anteil an der Verkehrsleistung ausgerichtet ist:

- Offene Wagen und Schüttgut-/Selbstentladewagen – z. B. für feste Brennstof-

fe/Kohle, Baustoffe u. ä. – sind sehr begrenzt am Vermietungsmarkt erhältlich.

Die Wagentypen für diese Güter wurden traditionell von den Staatsbahnen in großem Umfang beschafft, weshalb unabhängige Wagenvermieter nur langsam in diese Bereiche vordringen. Dabei beschaffen sie entweder kleinere Kontingente neuer Fahrzeuge, oder sie erwerben in vielen Fällen gebrauchte Fahrzeuge bei osteuropäischen Staatsbahnen, die einen Teil ihrer Wagen infolge weggebrochener Aufträge aus ihrem Bestandsüberhang an Dritte abgeben.

Das Monopol der DB AG im Bereich der Kohlewagen wurde unverständlicherweise noch dadurch gestärkt, dass das Bundeskartellamt ihr 2005 gestattete, in Ergänzung zu den eigenen 8.000 Kohlewagen auch noch die 2.500 Wagen der RBH (Tochter der RAG) zu übernehmen. Damit wurde das Wagenmonopol der DB AG in diesem Marktsegment in Richtung auf 100% verstärkt – ebenso wie die marktbeherrschende Position der damaligen Railion im Kohletransport.

- Auch der von der Stahlindustrie benötigte Fuhrpark, z. B. für den Transport von Coils, Brammen und anderen Stahlprodukten, wird von neutralen Vermietern nur in geringem Umfang abgedeckt.

Eigenen Investitionen in Neufahrzeuge dieses Wagentyps stehen die Vermieter des rollenden Materials reserviert gegenüber, weil die verladende Wirtschaft gerade in der Stahlindustrie stark im schwer bestreitbaren Einzelwagenverkehr bedient wird. Tritt dort ein Newcomer auf den Markt, kann die DB AG aufgrund ihrer abgeschriebenen Altflotten mit strategischen Kampfpreisen reagieren.

3.6.2 Rangierbahnhöfe: closed shop

Güterverkehr kann ein EVU nur dann durchführen, wenn es den Zugang zu den notwendigen Gleisanlagen erhält, etwa um Züge zu bilden, zu rangieren, zu teilen, zu vereinigen oder um vorübergehend nicht benötigte Wagen oder Loks abzustellen. Solche Anlagenkapazitäten gehören in begrenztem Rahmen zu den Infrastrukturen der Privatgleisanschließer oder der NE-Bah-

nen. Die weitaus größte Tranche liegt in den Händen der DB Netz AG, insbesondere jene Vorrichtungen, die technisch optimal ausgelegt und räumlich gut angeordnet sind. Der weit überwiegende Anteil dieser Infrastrukturen ist wiederum langfristig an DB Schenker Rail als Hauptnutzer vermietet, was unter Wettbewerbsgesichtspunkten ein besonderes Problem für die Konkurrenten der DB AG verursacht.

Mietet DB Schenker Rail alle Gleise der strategisch wichtigen Rangierbahnhöfe wie Seelze bei Hannover, Mannheim, Hagen und Gremberg bei Köln für seine Zwecke von DB Netz pauschal an, sind die Dritten auf das Wohlwollen ihres unmittelbaren Konkurrenten angewiesen. Nur wenn der Hauptmieter nach eigener Einschätzung die Anlagen nicht benötigt, können konzernexterne Bahnen auf sie zugreifen. Hierzu bedarf es im Zweifel eines formellen Verfahrens, auf dessen Abschluss die Kunden der Wettbewerber nicht warten können. Überdies handelt es sich um zumeist unattraktive Zeitfenster, während zur Hauptzeit des SGV – in den Nachtstunden – praktisch alle Kapazitäten versperert sind.

Rechtlich hat eine Wettbewerbsbahn keinen Anspruch, die Rangierloks von DB Schenker Rail mitzunutzen. Stattdessen muss sie in der Regel eigene Traktionsmittel vorhalten. Da die Rangierbereiche der Rangierbahnhöfe überwiegend nicht elektrifiziert sind, kommt ein Rangieren mit den häufig elektrischen Streckenloks technisch nicht in Frage. Zusätzliche Traktionsmittel bedeuten sprunghafte Zusatzkosten, denen auf der Erlösseite zumeist keine hinreichende kritische Masse gegenübersteht.

Positiven Anschauungsunterricht liefert die Schweiz. Dort stellt der Infrastrukturbetreiber allen EVU seine Rangierloks in den Rangierbahnhöfen zur Verfügung. Eine vergleichbar marktorientierte ordnungspolitische Rahmensetzung hat der deutsche Gesetzgeber im AEG nicht verankert.

Der schwierige Zugang zu den Anlagen begrenzt den Handlungsspielraum der meisten Wettbewerbsbahnen im SGV auf die „einfachen“ Produktionssysteme, also vorwiegend den Ganzzugverkehr. Dort können vielfach die Zugbildungsanlagen der Industriekunden bzw. der Häfen oder Containerterminalbetreiber weitgehend diskriminierungsfrei genutzt werden,

was einen lebhaften Wettbewerb in diesen Teilbereichen begünstigt. Auch dort kann allerdings der Transport auf „der letzten Meile“ in den Händen eines lokalen Monopolisten liegen.

3.6.3 Wagenladungsverkehr: Hürde der Mindestschwelle

Ein institutionell gesicherter besserer Zugang zu den Rangierbahnhöfen ist notwendig, aber nicht hinreichend, um Markteintritte in den WLV zu erleichtern. Da Wettbewerber kein Zugangsrecht haben, ihre Wagen oder Wagengruppen in die Züge eines marktbeherrschenden EVU einzustellen, kann ein alternatives WLV-Netz nur zustande kommen, wenn ein zweiter Spediteur oder EVU die betriebswirtschaftlich notwendige Mindestmenge organisieren. Nur so können Synergieeffekte erzielt werden, die die Finanzierung der Anlagenmiete und der Betriebsmittel gewährleisten. Diese Möglichkeit steht auf absehbare Zeit allein DB Schenker Rail offen („horizontale Marktmacht“).

Einzige Alternative für die Mehrzahl der Dritten ist das Angebot von DB Schenker Rail, zu bestimmten Bedingungen sogenannte „Kooperationsverkehre“ fahren zu dürfen. In diesem Fall wird der Zugang zu den dafür betrieblich benötigten Rangierbahnhöfen eingeräumt. Damit reduziert sich der Wettbewerber jedoch auf die Rolle des regionalen Dienstleisters. Dies erkaufte er sich mit dem Nachteil,

- den Langlauf der DB AG zu überlassen,
- sich bei der Kostenaufteilung der Einnahmen aus dem Gesamtlaufweg die Bedingungen der DB AG zu unterwerfen,
- für den besonders margenschwachen und produktionsaufwendigen Verteil- oder Sammeldienst vergleichsweise schlecht vergütet zu werden und
- der DB Schenker Rail sämtliche Informationen über die Konditionen der Verkehre, Frachtgut, Kunden und Empfänger zu überlassen.

Im Ergebnis sitzt DB Schenker am längeren Hebel und kann beliebig steuern, welche Entwicklungsmöglichkeiten den Kooperationspartnern eingeräumt werden. Viele EVU, die traditionell als regio-

nale Dienstleister für die DB AG tätig sind, geraten auf diese Weise in die Abhängigkeit vom Marktführer. Allein aufgrund der Befürchtung, im Kooperationsverkehr abgestraft werden zu können, wagen viele Güterbahnen nicht den Einstieg in den Langstrecken- und Ganzzugverkehr. Negativbeispiel ist das Scheitern der NVAG, das in hohem Maße auf einem unfairen Einnahmenaufteilungsschlüssel beruht. Sie wollte das ambitionierte Konzept umsetzen, in Schleswig-Holstein ein eigenes Güterzugnetz aufzubauen, nachdem die DB AG weite Teile des Landes im Güterverkehr aufgegeben hatte. Heute betreibt die als Nachfolgegesellschaft anzusehende CFL cargo Deutschland nur noch ein stark abgespecktes Bedienungskonzept.

Es gibt allerdings einige wenige EVU, die den Spagat bewältigen, Kooperationspartner und Wettbewerber von DB Schenker Rail in einem zu sein. So kooperiert die OHE in ihrer Kernregion um Celle mit DB Schenker Rail und führt Zu- und Abbringerverkehre zum Rbf. Seelze bei Hannover durch. Gleichzeitig ist die OHE z. B. mit Ganzzügen im Holzverkehr bundesweit sehr aktiv.

3.6.4 Keine Netz-Dienstleistungen

Ist auf einem Streckenabschnitt die Steigung zu stark, sind Güterzüge ab bestimmten Lasten auf die Hilfe von Schiebelokomotiven angewiesen. Genauso kann es zur Erhöhung der Streckendurchlassfähigkeit sinnvoll sein, eine Mindestgeschwindigkeit vorzuschreiben, die nur durch Nachschub zu erreichen ist. Obwohl der Einsatz solcher Sondertraktionsmittel maßgeblich auf die Beschaffenheit der Infrastruktur zurückgeht, stellt DB Netz diese Dienstleistung nicht bereit. Das EIU vertritt die Auffassung, dass der punktuelle Einsatz von Schiebelokomotiven in den Aufgabenbereich der EVU fällt.

Für ein EVU mit der Größe von DB Schenker Rail ist diese Lastenabwälzung durchaus finanzierbar, da es sowohl die Verkehrsmengen als auch den finanziellen Hintergrund hat, an allen fraglichen Streckenabschnitten die erforderlichen Traktionsmittel einsatzbereit zu halten. Kleinere EVU steht diese Option dagegen de facto nicht offen, und zwar aus betriebswirtschaftlichen Gründen. Dies gilt vor allem

dann, wenn sie solche Abschnitte unterhalb der mindestoptimalen Frequenz befahren, ab der sich die Vorhaltung einer Schiebelokomotive rentiert. Auf die Schiebelokomotiven des Marktführers können sie nicht zurückgreifen, da das Unternehmen seine Ressourcen lokal zwar vorhält, den Wettbewerbern jedoch nicht zur Verfügung stellt.

Zwar bieten seit einigen Jahren spezielle „Schiebe-Dienstleister“ an bestimmten Strecken (z. B. Spessart- und Frankwaldrampe) die benötigten Leistungen an. Doch stehen diese Dienstleistungen nur an einzelnen Streckenabschnitten mit starken Neigungen zur Verfügung, so dass sich keine bundesweite Systemlösung für alle betroffenen EVU abzeichnet. So ist an der Geislinger Steige bis heute kein privates Angebot in Sicht, weshalb diese Strecke von den Wettbewerbsbahnen gemieden wird. Da DB Schenker Rail bis auf weiteres keine externen Dienste in Anspruch nehmen wird, könnten solche Serviceleistungen erst am Markt zustande kommen, wenn die Wettbewerbsbahnen die notwendige kritische Masse an Frachtaufkommen zusammentragen.

In der Folge ist DB Schenker Rail im Vorteil, sobald der Verloader schwere Züge über Strecken mit starken Neigungen braucht. Umgekehrt tendieren die Chancen der Wettbewerber gegen null, weil sie

- entweder Umwege über flachere Strecken wählen müssen,
- Züge betrieblich aufwendig in zwei Teilen über die Steigungen fahren müssen (wofür dann meist Abstellgleise fehlen, um die jeweils andere Zughälfte zwischenzuparken (siehe Rückbau) oder
- die zweite Lok auf dem gesamten Laufweg mitführen müssen, was zu einer erheblichen Verteuerung führt.

Dass DB Schenker Rail der erstarkenden Konkurrenz keinen Dienst erweisen möchte, ist nicht zu beanstanden. Wäre DB Netz unabhängig, hätte sie als serviceorientiertes Unternehmen größtes Interesse, allen Kunden gleichermaßen durch eigene Dienstleistungen in Eigenregie oder durch Externe – selbstredend gegen angemessenes Entgelt – zu helfen.

Der Blick in andere europäische Länder verrät, dass es zumindest bei den Rangier-

diensten in Verschiebebahnhöfen Alternativen zur derzeitigen Situation gibt. In der Schweiz oder in Schweden beispielsweise werden Sondertraktionsmittel durch den Infrastrukturbetreiber gestellt (sofern z. B. die SBB Cargo an einem Rbf. ohnehin für sich den Rangierdienst erbringt). Gegen ein Entgelt haben alle EVU die Möglichkeit, diese Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Dadurch wird einerseits der intramodale Wettbewerb gestärkt, zugleich aber auch die intermodale Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs gesteigert, da Ressourcen systemübergreifend effizient zum wirtschaftlichen Vorteil aller Akteure genutzt werden. Nebenbei kann der Infrastrukturbetreiber zusätzliche Einnahmen aus anhängigen Mehrwertdiensten erzielen.

3.6.5 Bedarfsferne Vermietung von Anlagen an Konzern-EVU

Die Vermietung von Nebengleisen ist ein weiterer Baustein des Diskriminierungsarsenals. DB Schenker Rail mietet bei DB Netz oftmals Kapazitäten an, die deutlich über dem eigenen Bedarf liegen. Folge ist, dass DB Schenker Rail Gleise blockieren kann, die den Wettbewerbsbahnen vorenthalten bleiben. Verkehrspolitisch entsteht die absurde Situation, dass vorhandene Kapazitäten und vorhandene Nachfrage nicht zum Ausgleich gelangen, weil die DB die Kapazitäten aus Konzernrason ohne realen Bedarf bindet.

Das Handeln von DB Schenker Rail beruht aber noch auf einem zweiten Motiv. Werden Anlagen nicht vermietet, besteht

die Gefahr, dass DB Netz sie einfach zurückbaut. Die Bedarfsanmeldung fungiert demnach als Schutzinstrument vor kurzfristig renditeorientierten Kapazitätsreduktionen.

3.6.6 Europäische Standards: wettbewerblich ambivalent

Seit den 1990er Jahren agiert die Europäische Kommission als Verfechterin einer Liberalisierung des europäischen Schienenverkehrs. Sie ist davon überzeugt, dass offene Märkte der Schlüssel sind, die Eisenbahn in den Mitgliedstaaten zu revitalisieren. Nur so sei es möglich, Mehrverkehr auf die Schiene und die Systemstärken des ökologischen Verkehrsträgers Schiene zur Geltung zu bringen.

Instrumentell wurden inzwischen drei Eisenbahnpakete auf den Weg gebracht, die den Rahmen für zentrale Fragen wie Marktzugang, Sicherheitsbescheinigung, internationaler „Lokführerschein“ und Unfalluntersuchung abstecken. Zudem wurden umfangreiche gesetzliche Arbeiten der Normung unternommen, um über Technische Spezifikationen der Interoperabilität (TSI) zu einer stärkeren Standardisierung des europäischen Eisenbahnsystems zu gelangen. Schwerpunkte sind hier v.a. die Zulassungsnormen für Fahrzeuge und ein einheitliches europäisches Sicherungssystem ETCS.

Wie der Blick in die einzelnen Länder zeigt, haben diese die Vorgaben aus Brüssel überaus heterogen in nationales Recht umgesetzt. Hinzu kommt die „gelebte Pra-

Erstes Eisenbahnpaket	Zweites Eisenbahnpaket	Drittes Eisenbahnpaket	Viertes Eisenbahnpaket (Cross Acceptance Package)
RL 2001/12/EG Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft	RL 2004/49/EG Eisenbahnsicherheit	VO (EG) 1370/2007 Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft	RL 2008/57/EG Revision der Interoperabilitätsrichtlinie
RL 2001/13/EG Zulassung von Eisenbahnunternehmen	RL 2004/50/EG Interoperabilität	VO (EG) 1371/2007 Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft	RL 2008/110/EG Revision der Sicherheitsrichtlinie
RL 2001/14/EG Trassenmanagement	RL 2004/51/EG Öffnung des europäischen Güterverkehrs	RL 2007/58/EG Öffnung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs	VO (EG) 1335/2008 Änderung v. Befugnissen der europäischen Eisenbahnagentur
	VO (EG) 881/2004 Europäische Eisenbahnagentur	RL 2007/59/EG „Europäischer Lokführerschein“	

Abbildung 32: Übersicht über die europäischen Eisenbahnpakete

Quelle: VDB 2008, eigene Darstellung

xis“, die jenseits der Formalia über die reale Wettbewerbsintensität entscheidet.

Neben den rechtlichen und ökonomischen Aspekten stehen seit jeher die **technisch-administrativen** Hürden im grenzüberschreitenden Schienenverkehr im Zentrum der Kritik. In keiner Sonntagsrede fehlt der mahnende Hinweis, dass die Vielfalt der Strom- und Zugsicherungssysteme in Europa ein veritables Ärgernis sei, das der Eisenbahn einen Teil ihrer ureigenen Stärke raube: das Fahren über lange Distanzen. Während der Lkw mittlerweile ohne Zeitverzug die Grenzen der 27 EU-Mitglieder passiert, werden die Züge auch im 21. Jahrhundert systematisch an vielen nationalstaatlichen Grenzen ausgebremst. Schuld sind nicht Grenzkontrollen, sondern der Mangel an technischer Interoperabilität der verschiedenen Systeme.

Zur Überwindung dieser Barrieren hat ein international operierendes EVU derzeit lediglich zwei Alternativen:

- Es kann auf **Mehrsystemlokomotiven** setzen, die verschiedene Strom- und Zugsicherungssysteme an Bord haben. Der Nachteil: Diese Lokomotiven sind deutlich teurer als Einsystemfahrzeuge (AC/DC-Lok rund 20% teurer als DC-Lok). Zudem kann aus Platzgründen nur eine bestimmte Anzahl verschiedener Systeme in einer Lokomotive eingebaut werden. Lokomotiven, die in der gesamten EU fahren können, sind bis dato nicht auf dem Markt.
- Es kann die Lokomotive nach der konventionellen Methode an der Grenze **wechseln**. Das Problem: Vielfach liegt die Schnittstelle unmittelbar auf der Landesgrenze, anstatt sie betriebswirtschaftlich effizient in einen grenznahen Bahnhof zu verlagern. Da auf freier Strecke kein Lokwechsel möglich ist, müssen auch hier zwingend teure Mehrsystemloks zum Rangieren im Grenzbereich eingesetzt werden. Selbst bei jüngsten Ausbauten wie Aachen West – Moontzen oder Neuplanungen von Elektrifizierungen grenzüberschreitender Strecken wird der alte Fehler der territorialen Planungshoheit der Staatsbahnen wiederholt, d.h. die Systemtrennlinie wird auf die freie Strecke plaziert. Beispiel hierfür sind die gegenwärtige Bauplanung für Hoyerswerda – Wegliniec (Polen) und der Vorplanungs-

stand für Passow – Szczecin (Polen). Selbst derzeit noch bestehende Wechselbahnhöfe wie in Emmerich (Ruhgebiet – Rotterdam/Amsterdam) oder Frankfurt Oderbrücke (Berlin – Warschau) sollen zugunsten von Trennstellen auf freier Strecke verschwinden.

Wettbewerbspolitisch sind die künstlichen Barrieren auf technischer Ebene hochproblematisch. Integrierte Staatsbahnen wie die DB AG können es sich dank ihres exzellenten Rating leisten, die Güterverkehrstochter – hier: DB Schenker Rail – mit einer großen Zahl an Mehrsystemlokomotiven auszustatten. Zwar sind deren erhöhte absolute Kosten jedem Unternehmen ein Dorn im Auge (z. B. in Konkurrenz zu anderen Verkehrsträgern), bezogen auf den Wettbewerb **auf** der Schiene bescheiden die technischen Hindernisse jedoch den kapitalstarken EVU einen klaren Vorteil. Umgekehrt werden kleinere aufstrebende Privatbahnen faktisch diskriminiert, die im Regelfall zunächst auf preiswerte gebrauchte Einsystemloks setzen müssen.

Das vordergründige **Paradoxon** von Standards besteht darin, dass ihr Fehlen genauso den Wettbewerb aushebeln kann wie die brachiale Einführung von einheitlichen Normen. Wie selektiv sie wirken, hängt davon ab, in welchem Maße sie die komparative Wettbewerbsposition der betroffenen EVU verschieben.

Deutlich wird die **Ambivalenz** am Beispiel der geplanten Einführung und Migration von ERTMS (European Rail and Train Management System)/ETCS (European Train Control System). Dieser Standard eines Zugsicherungssystems soll EU-weit auf den Transeuropäischen Netzen (TEN) sukzessive etabliert werden, um die nationalen Systemgrenzen zu überwinden. Allerdings ist die vorgesehene Geschwindigkeit der Migration sehr gering. In Deutschland werden bis 2020 wahrscheinlich erst 2 der insgesamt 6 europäischen Transit-Korridore mit dem neuen System ausgerüstet werden. Neben der zeitlichen Verzögerung fehlt es an der Koordinierung zwischen den benachbarten Ländern.

Die erste kommerziell nutzbare ETCS-Strecke in Deutschland wurde zwischen Berlin und Leipzig/Halle eingerichtet – fernab der Landesgrenze. Es ist nicht erkennbar, dass DB Netz die neue Technik gezielt dort zur Anwendung treibt, wo sie

technische Kompatibilitätshürden beseitigen könnte. Die zweite ETCS-Strecke entsteht aktuell zwischen Aachen und Lüttich in Belgien. Gleichzeitig wurde aber die Fortsetzung über den neu gebauten Buschtunnel und weiter über Aachen, Düren nach Köln mit gleich zwei verschiedenen, konventionellen Sicherungssystemen (LZB und PZB) ausgestattet, so dass speziell der Thalys nun für den vergleichsweise kurzen Abschnitt in Deutschland zwei weitere Sicherungssysteme benötigt. Folge ist, dass die praktisch fertige Neubaustrecke Aachen—Lüttich fast zwei Jahre ungenutzt bleibt und die geplante Fahrzeitverkürzung von 20 Min. weiter auf sich warten lässt.

Paradoxerweise könnte die weltweite Wirtschaftskrise die Situation ändern. Im zweiten Konjunkturpaket der Bundesregierung sind 200 Mio. Euro für die ERTMS/ETCS-Ausrüstung vorgesehen, die zunächst für den deutschen Abschnitt des Korridors A (Rotterdam – Genua) zwischen Emmerich und Weil am Rhein eingesetzt werden sollen. Dies könnte ein Zeichen sein, dass die Bundesregierung ihre defensive Position in Bezug auf die Migration von ERTMS/ETCS aufgibt. Allerdings nützt die Finanzierung der streckenseitigen Ausstattung wenig, wenn die ETCS-Fähigkeit des rollenden Materials nicht in gleicher Weise unterstützt wird.

Erschwerend kommen Kompatibilitätsprobleme **innerhalb** der ETCS-Level hinzu. Diese sind durch Interpretationsspielräume unterhalb der EU-weiten Normen entstanden und führen im Ergebnis wieder zu dem, was überwunden werden soll: zu unterschiedlichen Systemen. Ziel muss daher die schnelle und flächendeckende Einführung von SRS 2.3.0d sein. Dieser Standard ist aufwärtskompatibel mit dem als Endstufe vorgesehenen ETCS-Level 3, der erhebliche Kapazitätsgewinne bringen soll. Ein kostensparender Ansatz müsste die EVU eher zur Umrüstung auf ETCS bewegen, da ihre Lokomotiven auch nach Einführung der sog. Baseline 3 für ETCS-Level 2 verkehren können.

Abseits der technischen Hürden sind **administrative** Gründe ursächlich für die schleppende Entwicklung im grenzüberschreitenden Verkehr. Einen Gutteil der Verantwortung tragen die nationalen Aufsichtsbehörden, die zuweilen den Eindruck erwecken, als sei ihnen vorrangig an der Sicherung des eigenen Aufgabengebietes

gelegen statt an der Effizienzsteigerung der Schiene. So ist schwer einsehbar, warum die EVU der Pflicht zur doppelten Sicherheitsbescheinigung unterliegen. Ebenso werden die Regelungen zur Zugsicherung teilweise zu kleinteilig und restriktiv angewandt. So sollte es sicherheitstechnisch vertretbar sein, bei ein- und ausfahrenden Verkehren, die nur wenige Kilometer eine Grenze überqueren, auf die verbindliche Ausstattung der Fahrzeuge mit allen nach den jeweiligen territorialen Bestimmungen erforderlichen Sicherheitseinrichtungen zu verzichten. Dadurch würden die Grenzen im Schienenverkehr durchlässiger. Ausländische Fahrzeuge könnten bis zu den Knoten in Saarbrücken, Cottbus, Flensburg oder Rheine in Deutschland fahren, während umgekehrt deutsche Fahrzeuge Salzburg, Straßburg, Venlo oder Stettin ansteuern könnten.

Immerhin deutet sich auf einem Themengebiet eine Vereinfachung zugunsten der EVU an. Ab 2010 greift die Richtlinie 2008/57/EG, nach der die Zulassung eines Fahrzeuges in einem Land automatisch die Zulassung in den anderen Mitgliedstaaten zur Folge hat. Lehnt eine Behörde dies ab, muss sie ihren Beschluss begründen. Erste Verwaltungsabkommen über die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen nationalen Zulassung – z. B. zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz oder zwischen Deutschland und Frankreich weisen in die richtige Richtung. Ob das Schlupfloch für Ausnahmeregelungen von den nationalen Zulassungsbehörden womöglich als Einfallstor genutzt wird, den Status quo wider den Geist der Richtlinie doch beizubehalten, bleibt abzuwarten.

In Deutschland ruft die Zulassungspraxis des EBA teilweise erhebliche Kritik hervor. Erst Anfang März bemängelte ein Wagenvermieter Verzögerungen bei der Zulassung. Hauptursache laut Branchenkennern sei die fachliche (Allein-)Verantwortung, die dem zuständigen Beamten für die Richtigkeit des EBA-Bescheids zugewiesen wird.

Unabhängig von der nationalen Zulassungspraxis liegt das Diskriminierungspotenzial der neuen EU-Richtlinie bzw. des gesamten europaweit einheitlichen Normungsprozesses durch die Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) darin, dass neue Fahrzeuge und Teilsysteme einer Zulassungsprüfung unterzogen werden müssen, während Altfahr-

zeuge unter Bestandsschutz stehen. Davon profitieren die etablierten Anbieter („incumbents“), die über umfangreiche Altflotten verfügen. Obwohl ihr Wagenpark veraltet und selten TSI-konform ist, werden gerade diese Fahrzeuge vom Zulassungs-prozedere verschont.

Diese asymmetrische Behandlung von Altanbietern und Neulingen führt zu gänzlich verschiedenen Ausgangsbedingungen, die die ohnehin gegebene Ungleichheit in den Startchancen potenzieren: Bevorteilt werden die Altanbieter wie die Staatsbahnen, die dank ihrer unbegrenzt haftenden Eigentümer kapitalstark sind und ohnehin davon profitieren, mit abgeschriebenen, ggf. noch geförderten Fahrzeugen zu fahren. Dagegen belastet die Beschaffung der TSI-konformen Fahrzeuge die Newcomer, die angesichts der zahlreichen offenen und versteckten Benachteiligungen ohnehin die größere Bürde zu tragen haben.

Im grenzüberschreitenden Verkehr mit seinen dargestellten Systemproblemen wirkt sich dies besonders nachteilig aus. Will ein EVU zum Beispiel mit Diesellokomotiven die Stromsystemvielfalt umgehen, muss es seine Neufahrzeuge einer

umständlichen Zulassungsprozedur unterziehen, während die Altfahrzeuge der Staatsbahnen Bestandsschutz genießen. So dauerte es 2006 einige Zeit, bevor polnische Behörden die neuen Dieselmotivfahrzeuge des Typs Talent 2 von Bombardier (betrieben von der NEB) für den grenzüberschreitenden Verkehr zuließen, während die Strecke vorher von der DB AG von den Zulassungsbehörden unbehelligt mit wesentlich älteren Fahrzeugen befahren wurde. Zwar ist diese Ungleichbehandlung nicht den eingesessenen EVU, sondern den Aufsichtsbehörden vorzuwerfen – es ändert aber nichts an der Tatsache, dass den ohnehin Begünstigten ein weiterer Wettbewerbsvorteil zuteil wird.

3.6.7 Reaktivierung stillgelegter Gleise

Der in Kapitel 3.3 auf Seite 72 als TOP-Hindernis geschilderte massive Kapazitätsrückbau erweist sich für den Schienengüterverkehr als besonders problematisch. Er leidet am meisten unter der betriebswirtschaftlich motivierten Verknappung der Netzkapazität, da er mit Abstand das größte Wachstumssegment darstellt. In der Betriebsführung traditionell die niedrigste Pri-

Der Umgang mit der Schieneninfrastruktur – Zeitenwende

Im Unterschied zu dem auf den Börsengang fixierten DB-Konzern vertraten Bundes- und Reichsbahn noch die Auffassung, Schieneninfrastruktur recht bereitwillig an NE-Bahnen und Kommunen abzugeben. Diese Haltung wirkte noch einige Zeit in der organisationsprivatisierten DB AG fort. So leistete die Bundesbahn sogar noch erhebliche Zuschüsse, als die Schieneninfrastruktur an die Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser GmbH (EVB) oder Dürener Kreisbahn GmbH (DKB) abgegeben wurde. Auch an die Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH (AVG) wurden anfänglich noch Strecken in großem Stil verpachtet, etwa Karlsruhe – Heilbronn, Rastatt – Freudenstadt oder Pforzheim – Bad Wildbad. Dieser Prozess kam jedoch 2001 zum Erliegen. Seitdem bemüht sich die AVG erfolglos, Strecken aus dem DB-Konzern in ihre Obhut zu nehmen. So weigerte sich die DB AG, die Strecke Heilbronn – Öhringen – Schwäbisch-Hall abzugeben. Das traurige Ergebnis: Der Ausbau wurde dreimal so teuer, wie er von der AVG geplant war, und dauerte statt sechs Monaten sogar drei Jahre.

Dass DB Netz „ihr“ Eigentum – das dem deutschen Steuerzahler gehört – nicht hergeben möchte, soll hier nicht kritisiert werden. Ihr muss jedoch der verkehrspolitische Auftrag auferlegt werden, mit dem volkswirtschaftlich geliehenen Eigentum pfleglich umzugehen, d.h. es in ordnungsgemäßem Zustand zu halten und eine hinreichende Kapazität zu bieten.

In jüngster Zeit ist eine leichte Besserung festzustellen. Unter der Aufsicht des EBA wurde DB Netz dazu gedrängt, verstärkt auch Pachtmodelle anzubieten, die keinen eigentumsrechtlichen Erwerb der Strecke voraussetzen. Auf dieser Grundlage ist es z. B. in Thüringen zu großflächigen Übernahmen durch die Thüringer Eisenbahn GmbH (ThE) gekommen, und zwar bei Strecken, zu deren Weiterbetrieb DB Netz nicht länger bereit war. Auch im Güterverkehr wurden wichtige Strecken wie die Industriebahn Zörbig, Riesa – Rhäsa, Blumenberg – Klein-Wanzleben kommunal oder privat weitergeführt

orität genießt und mit Zuglängen von bis zu 700 Metern (künftig ggf. bis zu 1.000 Metern) am inflexibelsten ist. Darüber hinaus wird die Kapazität der Schieneninfrastruktur durch die unterschiedliche Fahrdynamik der Güterzüge ineffektiv ausgenutzt.

Prinzipiell lässt sich der Schaden des Rückbaus dann noch in Grenzen halten, wenn abgeklemmte Lade-, Überhol- und Abstellgleise oder Verladebahnhöfe „nur“ gesperrt, nicht jedoch zurückgebaut oder gar entwidmet werden. So legt DB Netz Gleise zuweilen dadurch still, dass sie nur die Weichen als Verbindungsstück zum restlichen Netz entfernt. Die zurückbleibenden Kapazitäten können dann relativ einfach wieder nutzbar gemacht werden, falls z. B. an einem Bahnhof, der jahrelang güterverkehrsfrei war, aufgrund veränderter Rahmenbedingungen wieder ein Transportbedarf entsteht. Entscheidend ist demnach, keine endgültigen Fakten zu schaffen, sondern die Option einer kostengünstigen Reaktivierung zu wahren.

Viele NE-Bahnen würden brachliegende Anlagen gern nutzen, werden jedoch durch die Konditionen von DB Netz in der Praxis daran gehindert. Oftmals verlangt das Unternehmen von den privaten EVU, die Kosten der Wiederinbetriebnahme vollständig zu schultern und/oder die Anlage für mindestens ein Jahr anzumieten. Hierauf könnte sich das EVU einlassen, wenn ein Dauereinsatz der Anlage in Aussicht stünde. In vielen Fällen handelt es sich jedoch um kurzzeitige Wiederinbetriebnahmen, zum Beispiel für den vorübergehenden Materialtransport im Straßenbau oder für die Holzverladung. Eine längerfristige Bindung würde bedeuten, am Bedarf vorbeizuplanen.

An dieser Stelle könnte DB Netz einwenden, dass ihr die Vorhaltekosten nicht zuzumuten seien. Hierauf ist zu entgegnen, dass genau diese Pflicht den Unterschied zwischen betriebs- und volkswirtschaftlicher Rentabilität einer Infrastruktur begründet. Vor allem aber ist es auffällig, dass DB Netz die kurzfristige Wiederinbetriebnahme von Verlade- oder Abstellgleisen er-

möglicht, wenn die Unternehmensschwestern sie benötigen (z. B. DB Bahnbau für die bahninterne Baustellenlogistik oder Wiederinbetriebnahme Offenbach Ost für den örtlichen Güterverkehr aufgrund überzogener Rationalisierungen im Rhein-Main-Gebiet).

Gesetzestechisch baut § 11 AEG insoweit vor, als das Eisenbahnrecht Stilllegungen nur dann erlaubt, wenn kein EIU in der Lage ist, die Anlagen noch weiter zu betreiben. Der einfache regulatorische Gedanke ist, dass vor der Stilllegung von Anlagen der Wettbewerb klären soll, ob die Eisenbahninfrastruktur noch halbwegs wirtschaftlich zu betreiben ist. Erst nach diesem Markttest kann die Fläche entwidmet und zur Verwertung freigegeben werden.

Schreibt DB Netz stillzulegende Strecken zur Auflassung aus, meldet sich im Durchschnitt eine erstaunliche Anzahl an NE-Bahnen, die die Anlagen der DB AG gern weiterbetreiben möchten. Dieses Interesse ist insofern beachtlich, als

- jeder Eigentumsübergang aufgrund des unsinnigen Zuwendungsrechts mit dem Verlust der Fördermittel des Bundes einhergeht.
- DB Netz die Strecken und Anlagen vielfach zu Konditionen anbietet, die den Eindruck vermitteln, als sollte niemand anders sie betreiben.

Insbesondere im Zeitraum 1996 bis 2003/04 scheiterten zahlreiche Übernahmen von DB-Strecken an horrenden Forderungen für Grundstückspreise und abzuschließende Infastrukturanschlussverträge. Diese Praxis wurde leider von Gerichten dahingehend bestätigt, dass die Genehmigung der Stilllegung im Falle „gescheiterter“ Übernahmeverhandlungen nicht juristisch angegriffen werden könne (VG Kassel 9.1.2001; VG Schleswig, Beschluss vom 19.7.2001, 3 A 249/99; VG Bayreuth 10.12.2001, B 1 K 99/678). Dies wertete DB Netz als Bestätigung ihres Geschäftsgebarens.

Strecke	Maßnahme	Auswirkung	Status
Darmstadt – Heidelberg	Illegale Stilllegung Bahnhof Zwingenberg (Zugfolge/Überholgleise)	Erhebliche Kapazitätsreduzierung auf überlasteter Strecke	Behördenverfügung/Gerichtsurteile seit sieben Jahren unbeachtet
Köln – Wiesbaden (Rechte Rheinstrecke)	Illegale Stilllegung von Überholgleisen in Niederlendorf, Unkel, Rheinbrohl, Bad Hönningen, Hattenheim und Oestrich-Winkel	Erhebliche Kapazitätsreduzierung der zu 93 % ausgelasteten Strecke v.a. zum Nachteil des Güterverkehrs. Bei Umleitung Fernverkehr über rechte Rhein-strecke muss Güterverkehr fast komplett eingestellt werden	~ Fakten seit 2-5 Jahren geschaffen. EBA-Entscheidung vom 23.2.2009. DB hat Widerspruch ein-gelegt, mit Rechtsauseinandersetzung ist zu rech-nen. Weitere Rückbauten sind gestoppt
Stralsund – Berlin	Beseitigung Lokwechselgleise Passow, Starke Redu-zierung Lok-/Abstellgleise Angermünde und Pasa-walk, nur noch drei Überholmöglichkeiten Anger-münde – Stralsund (Pasewalk, Ducherow, Anklam)	Erhebliche Erschwerung des Güterverkehrs nach Stendell mit 15–20 Zugpaaren pro Tag	– Rückbau vom EBA genehmigt und vom Bund fi-nanziert (Streckenausbauprogramm)
Cuxhaven – Bremerhaven	Rückbau der Kreuzungsbahnhöfe, einziger Kreuzungsbahnhof wird nun stündlich von SPNV belegt	Zusätzliche Züge zum Stundentakt SPNV wie In-terRegio-Züge (bis 2000) oder Güterverkehr nicht mehr mög-lich. Bei Umleitung Güterverkehr von Cuxhaven muss SPNV entfallen	– Rückbau war nicht Gegenstand eines Genehmi-gungsverfahrens. Land erkennt Missstand, den-noch keine Be-reitschaft von DB Netz zur Revision
Wismar – Rostock	Rückbau der Kreuzungsbahnhöfe. Die zwei verblie-benen Bahnhöfe werden stündlich vom SPNV be-legt	Zusätzliche Züge zum Stundentakt SPNV wie z. B. umgeleitete Güterzüge nicht mehr möglich. SPNV muss entfallen, z. B. 2008 und 2009 jeweils für mehrere Monate, da Strecke Bad Kleinen – Wismar nicht verfügbar war	– Rückbau vom EBA genehmigt. Land erkennt Miss-stand, dennoch keine Bereitschaft von DB Netz zur Revision
Fulda – Frankfurt	Stilllegung Gleis 4 in Wächtersbach	Erhebliche Behinderung, da Überholgleis 3 vielfach durch wendende RB belegt, zudem Lokumfahrung nur noch über Streckengleis möglich	– Rückbau war nicht Gegenstand eines Genehmi-gungsverfahrens
Bebra – Göttingen	Stilllegung Betriebsbahnhof Oberrie-den	Wegfall von Überholmöglichkeiten Güter-/Perso-nenverkehr	– Rückbau war dem Vernehmen nach nicht Gegen-stand eines Genehmigungsverfahrens
Mannheim – Stuttgart	Stilllegung des Gleises 3 im neu gebauten Bahnhof Vaihingen/Enz	Überholung nur noch über Bahn-steiggleis 2 mög-lich. Erhebliche Behinderung des Güterverkehrs auf den Strecken Mannheim – Stuttgart / Karlsruhe – Bietigheim-Bissingen	– Rückbau war nicht Gegenstand eines Genehmi-gungsverfahrens
Bad Schandau	Erheblicher Rückbau im Rahmen ESTW-Umbau	Erhebliche Behinderung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs, v.a. von Privatbahnen, die in Bad Schandau ihre Züge an tschechische Part-ner über-geben und folglich Lokwechsel durchführen	~ Rückbau nach Intervention von ITL, Netzwerk Pri-vatbahnen und EBA teilweise vereitelt, für Über-gangszeit Bad Schandau Ost bereitgestellt
Würzburg Hbf	Rückbau von Gütergleisen angedroht	Erhebliche Behinderung im bereits heute für über-lastet erklärten Bahnhof Würzburg	+ Maßnahme nach Einspruch EBA aufgrund der In-tervention von Netzwerk Privatbahnen zurück-gestellt

Abbildung 33:
Auswirkungen von
Rückbauten auf den
Schienengüterverkehr

Quelle:
eigene Darstellung

Strecke	Maßnahme	Auswirkung	Status
Stendal	Rückbau von Gleisen im Rahmen ESTW	Ehebliche Beeinträchtigung der Wechselmöglichkeiten E-/Dieseltraktion trotz hohen Aufkommens für Zellstoffwerk Niedergörsne	➔ Rückbau vom EBA genehmigt und vom Bund finanziert (ESTW-Maßnahme)
Cuxhaven – Hamburg	Entfernung von Zugfolgestellen	Zugfolgen nur noch im Abstand von 20–25 Min. möglich, erhebliche Erschwerung Güterverkehr	➔ Rückbau war nicht Gegenstand eines Genehmigungsverfahrens. Land erkennt Missetand, dennoch keine Bereitschaft von DB Netz zur Revision
Großkorbetha – Wähnitz	Auffassung Bahnhof Pörsten	Trotz 15 Güterzügen am Tag (Kohlependel) nun keine Kreuzungsmöglichkeit mehr, erhebliche Einschränkung Güterverkehr	➔ Rückbau dem Vernehmen nach vom EBA genehmigt
Siegen – Gießen	Auffassung Bahnhof Dillbrecht	Zugfolgeabstände bis zu 10 Min., keine Flexibilität bei Bauzuständen, da 20 km keine Überleitstelle; hier dann Ausfall zahlreicher SPNV- und SCV-Züge	➔ Rückbau dem Vernehmen nach vom EBA genehmigt
Eisenach – Meiningen	Rückbau, v.a. im Bahnhof Wernshausen	Ehebliche Kapazitätsprobleme im Güterverkehr (v.a. Holzverkehr)	➔ Rückbau dem Vernehmen nach vom EBA genehmigt
Saalfeld – Bad Blankenstein	Stilllegung Bahnhof Ebersdorf-Friesau und Umwandlung in Anschlussbahn	Erschwerung der Güterverkehrsbindung des dortigen Kunden	➔ Rückbau vom EBA genehmigt
Harz-Weser-Netz (ESTW Ottbergen)	Rückbau zahlreicher Bahnhöfe, siehe BAHN-REPORT 1/2009, S. 52 ff.	Güterverkehr ist kaum noch möglich, Infrastruktur vielfach nur auf stündlichen SPNV zugeschnitten	➔ Rückbau vom EBA genehmigt und vom Bund finanziert (ESTW-Maßnahme)
Rheinische Bahn Duisburg-Wedau – Essen Kray – Bochum Nord – Dortmund Gbf.	Stilllegung der Bahnstrecke (zweigleisig, elektrifiziert) ab 2002	Ehebliche Umwege im Güterverkehr nach Essen, Bochum, Dortmund, zudem neue Kapazitätssengpässe auf der einzig verbliebenen Ost-West-Route für Güterverkehr über Gladbeck	➔ Rückbau von Landesregierung betrieben (Merorapid-Planungen) und von EBA genehmigt
Belzig – Güterglück – Güsten	Stilllegung der Bahnstrecke (durchgehend zweigleisig, teilweise elektrifiziert und mit 160km/h befahrbar)	Wichtige Entlastungsstrecke Berlin – Erfurt/Kassel/Magdeburg steht nicht mehr zur Verfügung. Umötige Belastung der SPNV-/SPNV-Strecken von Berlin nach Stendal bzw. Potsdam – Magdeburg mit Güterverkehr	➔ Rückbau vom bestimmten Gemeinden betrieben (Vermeidung Kreuzungskosten) und von EBA genehmigt
Altenburg – Meuselwitz	Stilllegung der Bahnstrecke trotz hohen Güterverkehrs nach Meuselwitz	Nur noch einseitige Anbindung über Zeitz, damit erhebliche Umwege	➔ Stilllegung genehmigt und vollzogen
Sprewitz – Spremberg	Stilllegung 2002	Umwege für den Güterverkehr aus Richtung Cottbus	➔ Stilllegung genehmigt und vollzogen
Brandenburg – Belzig	(illegale) Technische Sperrung 2000 und Stilllegung 2004	Trotz bestehender SPNV-Bestellung illegale Stilllegung	➔ Stilllegung genehmigt und vollzogen

Strecke	Maßnahme	Auswirkung	Status
Bretleben – Sondershausen	Stilllegung 2005 durch DB Netz	Obwohl auf der Kyffhäuserbahn DB Regio vertraglich bis 2011 zur Verkehrsdurchführung verpflichtet war, hat DB Netz diese Strecke stillgelegt, nachdem die Forderung nach einer 20jährigen Bestellgarantie gescheitert war	– Stilllegung genehmigt und vollzogen. Besonders eklatanter Fall der Verletzung der Betriebspflicht aus der Infrastruktur. Oder umgekehrt eine Illustration, wie schwach die gesetzliche Verpflichtung zur Erhaltung der Bundesinfrastruktur ist.
Eisfeld – Sonneberg – Probstzella	(illegale) Technische Sperrung 1999 und Abgabe an Thüringer Eisenbahn 2001	Faktische Stilllegung trotz langfristiger SPNV-Bestellungen	+ Stilllegung durch Regionalisierung verhindert, erhebliche finanzielle Lasten für den Freistaat Thüringen
Straußfurt – Groherngen	Stilllegung 2005 angedroht. Übernahme durch Thüringer Eisenbahn 2005	Stilllegung trotz langfristiger SPNV-Bestellungen versucht	+ Stilllegung durch Regionalisierung verhindert, erhebliche finanzielle Lasten für den Freistaat Thüringen
Triptis – Unterlemnitz	Stilllegung 2004 durch DB Netz, Übernahme im stillgelegten Zustand durch DRE	Erhebliche Umwege im Güterverkehr, zudem erhebliche Kapazitätsengpässe auf der einzig verbliebenen Strecke ins Thüringer Oberland über Saalfeld	– Stilllegung durch EBA genehmigt und vollzogen, Reaktivierungsbemühungen DRE werden vom Land nicht unterstützt
Kleve – Nijmegen	Stilllegung 1999 (zweigleisige, grenzüberschreitende Strecke D/NL)	Zweigleisige Strecke ist eine wichtige Entlastungsstrecke zur bereits erheblich überlasteten Zuführungsstrecke zur Betuwe-Route über Oberhausen – Emmerich, die sowohl mit Güterverkehr, als auch mit Fernverkehr (ICE Frankfurt—Amsterdam) als auch mit SPNV (bis zu drei Züge pro Stunde) extrem ausgelastet ist.	– Stilllegung durch EBA genehmigt und vollzogen, Strecke teilweise rückgebaut
Völklingen – Überhern	Stilllegung 2003	Stilllegung der zweigleisigen elektrifizierten Route Saarbrücken – Lothringen (Rbf. Woippy), obwohl einzige Ausweichroute zu dem im ICE-Verkehr zunehmend beanspruchten Grenzübergang Forbach	– Stilllegung durch EBA genehmigt und vollzogen
Bautzen – Wilthen und Arndorf – Dürnrörsdorf	Stilllegung 2007	Strecken sind wichtige Verbindungsstrecken und stellen bei nicht seltenem Hochwasser die einzigen Umleitungsstrecken in der international sehr wichtigen Relation (Hamburg →) Dresden — Tschechien dar	– Stilllegung durch EBA genehmigt und vollzogen, Strecken bereits abgebaut
Riesa – Rhäsa	Stilllegung 2007	Trotz bestehenden Güterverkehrs (Tanklager) stillgelegt	+ Weiterbetrieb durch DRE
Deggendorf – Hengersberg	Stilllegung 2007	Stilllegung trotz bestehenden Güterverkehrs zum Sägewerk	+ Weiterbetrieb durch Sägewerk
Hohennebra – Menteroda	Stilllegung 2005	Stilllegung trotz örtlichen Bedarfs	+ Weiterbetrieb durch kommunale Infrastruktur

Strecke	Maßnahme	Auswirkung	Status
Bitterfeld – Zörbig	Stilllegung 2004	Stilllegung trotz erheblichen Bedarfs für Industriepark Zörbig	+ Weiterbetrieb durch kommunale Infrastruktur
Blumenberg – Eisleben	Stilllegung 2003	Stilllegung trotz Bedarfs für Zuckerfabrik	+ Reaktivierung 2007 durch DRE mit Landeshilfe
Stockach – Schwackenreute	Stilllegung 2004	Stilllegung trotz erheblichen Bedarfs im Kresverkehr und örtlicher Metalwerke	+ Reaktivierung durch kommunale/private Abfahrtabahn
Treysa – Homberg	Stilllegung 2003	Stilllegung trotz örtlichen Bedarfs und engagierter örtlicher Güterbahn	- Stilllegung durch EBA genehmigt und vollzogen
Rathenow – Neustadt – Pritzwalk – Karow	Stilllegung Rathenow – Neustadt 2006; Übernahme der restlichen Strecke durch PEG	Strecke stellt insgesamt wichtige Ausweichroute Berlin – Rostock dar, zudem örtliches Güterpotenzial	+ Weiterbetrieb zunächst durch PEG gesichert
Rosswein – Hainichen	Stilllegung 2001	Strecke ist Bestandteil des Chemnitz-Modells	~ Übernahme durch Chemnitz-Region Infrarvice (Kommunalebahn) im stillgelegten Zustand
Wünschendorf – Seligenstadt – Werdau	Stilllegung 2000	Strecke ist Bestandteil des Chemnitz-Modells	- Stilllegung durch EBA genehmigt und vollzogen
Dünen – Zülpich	Stilllegung 1998	Umwege für den Güterverkehr von/nach Seligenstadt (Wismut)	+ Weiterbetrieb durch Rurtalbahn
Engers – Siershahn	Stilllegung 1999	Erhebliche Umwege für Güterverkehr zum Industriepark Zülpich	+ Reaktivierung durch Museumsbahn
Sulingen – Bassum	Stilllegung 1997	Stilllegung trotz erheblichen Güterverkehrs (Tonerde), Umwege nun über Limburg	- Stilllegung durch EBA genehmigt und vollzogen, Reaktivierungspläne vor Ort vorhanden
Hornburg – Zweibrücken	Stilllegung 1996	Erhebliche Umwege zur Bedienung Sulingen Richtung Seehäfen	- Stilllegung durch EBA genehmigt und vollzogen, Reaktivierung im Zuge S-Bahn diskutiert
L-Plagewitz – Pörsten	Stilllegung 1999	Erhebliche Umwege bei Anbindung Industriestandort Zweibrücken	- Stilllegung durch EBA genehmigt und vollzogen
Altshausen – Pfullendorf	Stilllegung 2004	Stilllegung nach abbestelltem SPNV trotz bestehenden Güterverkehrs; Umweg von Wähltitz nun über Großkorbetha	~ Reaktivierung durch Kommune beschlossen
Roßberg – Bad Wurzach	Abgabe 2005	Stilllegung trotz bestehenden Güterverkehrsbedarfs in Pfullendorf	+ Strecke zunächst erhalten
Höchst/Odw – Neustadt	Stilllegung 1999	Abgabe an WEG (Veolia) zur Anbindung des Glaswerks	- Stilllegung durch EBA genehmigt und vollzogen
Wulftrath – Velbert – Heiligenhaus	Stilllegung 1995/1999	Stilllegung trotz hoher Industriebalung	- Stilllegung durch EBA genehmigt und vollzogen



4 Schienenpersonenfernverkehr

4.1 Stand des Wettbewerbs 2009: Außer Konkurrenz

Im Schienenpersonenfernverkehr agiert die DB AG nahezu ohne Konkurrenz auf der Schiene. Seit dem Beginn der Bahnreform 1994 liegt ihr Marktanteil konstant über 99%.

Die Zahl der Markteintrittsversuche DB-fremder Unternehmen lässt sich an zwei Händen abzählen. Rechnet man den nur teilweise eigenwirtschaftlichen HarzBerlin-Express hinzu, sind bislang magere **acht** Markteintrittsversuche Dritter binnen 15 Jahren Liberalisierung zu verzeichnen. Von ihnen wurden vier bereits wieder eingestellt. Eine weitere Betriebsaufnahme ist für den Sommer dieses Jahres angekündigt, und zwar ein Nachtzug zwischen Stuttgart und Berlin (einmal pro Woche).

Zu den gescheiterten Versuchen zählt der InterConnex III auf der Verbindung Köln-Rostock, der am 27.10.2003 nach weniger als fünf Monaten wieder eingestellt wurde. Das zweite misslungene Experiment ist der OstseelandExpress zwischen Dresden und Stralsund, den Veolia Verkehr Ende 2006 vom Netz nahm. In die gleiche Kategorie fällt die Überführungsfahrt von Leipzig nach Bischofswerda, die Veolia im Rahmen

ihrer SPNV-Aktivität als „eigenwirtschaftlichen Zwischenast“ knapp zwei Jahre anbot. Komplettiert wird die Liste durch den Zug der Eurobahn, der Anfang 2001 schon nach weniger als drei Monaten aufgeben musste.

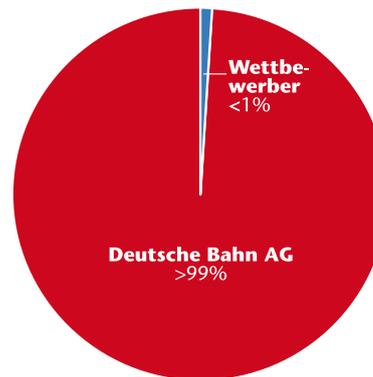


Abbildung 34: Marktanteile an der Verkehrsleistung im SPNV in Deutschland 2008

in % der Pkm

Quelle: eigene Berechnungen

Bis dato überlebt haben der InterConnex zwischen Leipzig und Warnemünde, der als Pilotzug im März 2009 sein siebenjähriges Bestehen feierte, sowie der Nachtzug von GVG Verkehrsorganisation zwischen Berlin und Malmö. Stark bedroht ist dagegen der Vogtlandexpress zwischen Plauen und Berlin. Ihn stellte Arriva am 16.2.2009 nach vierjähriger Erprobung wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit vorübergehend ein, ehe das Unternehmen die Entscheidung zum

Von	Bis	Produkt	Linie	EVU	Frequenz	Status
9/2000	heute	Berlin Night Express	Berlin — Malmö	GVG Georg Verkehrsorganisation	1.4.–1.11. 2x/Woche, z.T. täglich	fährt
12/2000	2/2001		Bielefeld — Köln	Eurobahn (heute Keolis)	2 Zugpaare pro Woche	eingestellt
3/2002	heute	InterConnex I	(Gera) — Leipzig — Berlin — Rostock — Warnemünde	OstseelandBahn (Veolia Verkehr)	2 Zugpaare pro Tag, davon 1 nur Leipzig — Berlin	fährt
12/2002	12/2006	InterConnex II (OstseelandExpress)	(Liberec —) Dresden/ Zittau — Stralsund (— Binz)	Veolia Verkehr	1 Zugpaar an 2 oder 3 Tagen	eingestellt
6/2003	10/2003	InterConnex III	(Neuss —) Köln — Rostock	Connex (heute Veolia Verkehr)	1 Zugpaar pro Tag	eingestellt
6/2005	heute	Vogtland-Express	Plauen — Berlin	Vogtlandbahn (Arriva)	1 Zugpaar pro Tag	fährt (wieder) fährt
12/2005	heute	Harz-Berlin-Express	Vienenburg/Thale — Berlin (nur östl. von Genthin eigenwirtschaftlich)	Veolia Verkehr Sachsen-Anhalt	3 Zugpaare pro Woche	fährt
3/2006	12/2008	Lausitz-Express	Leipzig — Bischofswerda	Connex Sachsen (Veolia Verkehr)	1 Zugpaar Mo.-Sa.	eingestellt
6/2009		Nacht-im-Zug	Stuttgart — Berlin	Reisezug-Verkehrsgesellschaft	1 Zug pro Woche	angekündigt

Abbildung 35: Markteintrittsversuche im SPNV in Deutschland 1994–2009

Quelle: eigene Darstellung

8.4.2009 nach intensiven Debatten mit den betroffenen Regionen revidierte. Allerdings bleibt abzuwarten, ob sich die Ertragslage tatsächlich verbessern lässt.

Angeboten wird auch der Harz-Berlin-Express, den Veolia allerdings nur östlich von Genthin – also außerhalb Sachsen-Anhalts – eigenwirtschaftlich betreibt. In Sachsen-Anhalt handelt es sich um bestellten Nahverkehr. Da Mischkalkulationen kaum zu objektivieren sind, zählt diese Verbindung nur unter Vorbehalt zum SPFV, auch wenn sie von der Entfernung her dort hineingehört.

Angesichts der wenigen sporadischen Farbtupfer von echtem Wettbewerb im SPFV zu sprechen wäre euphemistisch. Während der Luftverkehrsmarkt durch das Konzept der „Billigflieger“ auf lukrativen Hauptrelationen revolutioniert wurde, ist eine solche Entwicklung auf der Schiene bislang nicht eingetreten – jedenfalls nicht in Deutschland. Ansätze hierzu sind lediglich in Italien mit den von der neugegründeten italienischen Bahngesellschaft NTV bestellten 20 AGV-Hochgeschwindigkeitszügen zu beobachten oder in Österreich mit den Doppelstocktriebzügen.

Das Scheitern des InterConnex III – Fehlanreize allerorten

*Analysiert man die wesentlichen Gründe, warum Veolia Verkehr (damals Connex) den dritten InterConnex-Zug bereits nach wenigen Monaten zurück in den Betriebshof und kurze Zeit später nach Schleswig-Holstein beorderte, offenbaren sich mehrere **Anreizmängel**, die für das Verständnis der Wettbewerbsprobleme im SPFV hilfreich sind. Hierzu zählen:*

- *Zu kleine Fahrzeugeinheiten wie die aus dem SPNV-Geschäft stammenden Dieseltriebwagen können im Fernverkehr kaum profitabel betrieben werden. Dagegen steht die Höhe der Trassen- und Stationspreise, die selbst bei Nicht-Takttrassen rund drei Euro je Zkm ausmachen und keine Rücksicht auf den geringeren Verschleiß durch leichtere Fahrzeuge nehmen.*
- *Unattraktive Fahrzeiten nimmt der Fahrgast auch dann nicht an, wenn das Produkt deutlich günstiger ist. Der InterConnex III war von Köln nach Berlin über neun Stunden unterwegs. Damit brauchte er fünf Stunden länger als die Fernverkehrszüge der DB AG. Die Ursache des Zeitbedarfs wurzelte nicht nur im Umweg, sondern auch im Angebot betrieblich unattraktiver Trassen. Alle anderen Züge hatten Vorrang, selbst viele Güterzüge.*
- *Die DB AG weigerte sich zunächst, Auskunft über die Züge an den Bahnhöfen, im Internetfahrplan und im Kursbuch zu erteilen. Das Landgericht Berlin erklärte diese Praxis für illegal [Urteil vom 27.4.2004, 02 O 64/03 (Kart)], dennoch erreichte die DB AG ihr Ziel, den Start des Konkurrenten zu erschweren.*
- *Auch im Vertriebssystem sollte der Zug der Konkurrenz nicht auftauchen, obschon die DB AG das einzige Unternehmen ist, das über Verkaufsstellen in Bahnhöfen verfügt. Zugleich verbietet DB Station & Service allen Bahnhofsmietern wie Zeitschriftenläden den Verkauf von Fahrausweisen. Kartellrechtlich erscheint diese Vorgabe bedenklich.*
- *Connex vermarktete den InterConnex mit dem einprägsamen Kürzel ICx. Die DB AG zog dagegen vor Gericht zu Felde, weil es mit der eingetragenen Marke IC verwechselt werden könne.*
- *Markteintritte mit einem oder zwei Zugpaaren am Tag sind insofern problematisch, als der Marketingaufwand für die Bekanntmachung des Produktes von vornherein in einem schlechten Verhältnis zum möglichen Umsatz steht. Erst wenn die Frequenz ausgeweitet wird, kann die Degression der Fixkosten greifen.*
- *Kurz nachdem Connex zeitgleich den Flex der pleite gegangenen NNVG auf der Strecke Hamburg—Flesburg (—Padborg) übernommen hatte, stellte sich heraus, dass die dort eingesetzten Fahrzeuge Mängel aufwiesen. Connex entschied daraufhin, die Fahrzeuge des InterConnex III in Schleswig-Holstein einzusetzen. Letztlich offenbaren sich hier erneut die Konsequenzen des Anreizdefektes zwischen eigenwirtschaftlichem Fernverkehr und bestelltem Nahverkehr.*

Systematisch zeigt sich, dass es nicht an Ideen mangelt, sondern die DB AG als integriertes Unternehmen bisher effektive Hebel hat, um die Kalkulation der Wettbewerber in diesem ohnehin margenschwachen Segment durch den Aufbau von Risiken zu „zerschießen“ oder aber den Zugang zu den erforderlichen Trassen (indirekt) zu blockieren. Drei Beispiele im Zeitraum 2002 bis 2007 sind:

- **Connex** (heute Veolia Verkehr) hatte in der Marschbahn-Ausschreibung (Hamburg—Westerland) angeboten, täglich zwei bis drei Züge nach Köln und/oder Berlin—Dresden zu verlängern. Damit wäre die großräumige Anbindung der Westküste und von Sylt auch jenseits des Fernverkehrs der DB AG gesichert gewesen. Das Ansinnen scheiterte aber an DB Netz, die sich nicht in der Lage sah, Züge zum Hamburger Hauptbahnhof durchzubinden.
- Das gleiche Schicksal ereilte die Initiative der **Connex**-Tochter Nordwestbahn, die 2002 auf der Strecke Osnabrück—Hannover eigenwirtschaftliche Fernzüge betreiben wollte. Der Plan sah vor, jene Trassen zu übernehmen, die infolge der gestrichenen InterRegio-Verbindung der DB AG frei geworden sein mussten. DB Netz begründete die Ablehnung eines Trassenangebotes
- **Arriva** (Länderbahn) übernahm 2007 die Verbindung München—Hof, auf der die DB AG zuvor den InterRegio gestrichen hatte. In der Tradition des von der DB AG betriebenen Vier-Länder-Expresses spielte Arriva mit dem Gedanken, einen Teil seiner Züge bis Leipzig oder Berlin zu verlängern. Obwohl DB Regio an dem verbliebenen nachfrageschwachen Abschnitt Hof—Gera—Leipzig bei 10 Euro Bestellentgelt je Zkm kein gesteigertes Interesse haben dürfte, weigerte sich das Unternehmen, diese Strecke vorzeitig für die Bestellung durch die Länder freizugeben. Befürchtet wurde, dass die Arriva-Züge eine echte Konkurrenz darstellen würden. Zwar wären sie mit einer Fahrzeit unter 8 Stunden bis Berlin zwei Stunden langsamer als die DB AG, aber wahrscheinlich deutlich preiswerter als der ICE (113 Euro Einzelfahrt).

4.2 Prognose bis 2015

Werden die gegenwärtig geltenden Rahmenbedingungen nicht zeitnah wettbewerbsfreundlicher gestaltet, wird das Monopol der DB AG mindestens bis 2015 unangetastet bleiben. Einzelne Testballons der Wettbewerber wie solitäre Verbindungen mit ein bis drei Zugpaaren oder verlängerte Äste von bestellten Nahverkehren, die auf eigenes Risiko getragen werden, können weiterhin sporadisch aufsteigen. Ein echtes Konkurrenzangebot mit Systemcharakter – etwa einem **Taktverkehr**, der bei der Trassenvergabe Chancen hätte, die DB AG zu verdrängen – ist derzeit jedoch nicht realistisch.

Keine Erklärung für das Beharrungsvermögen des DB-Monopols liefern Thesen, die die Kapitalintensität des SPFV als Einstiegshindernis nennen oder eine generelle Margenschwäche anführen. Weder schrecken dreistellige Millionenbeträge für Fahrzeuginvestitionen per se ab, noch trifft es zu, dass auf keiner Relation im Fernverkehr Geld zu verdienen sei. Der entscheidende Grund für die Zurückhaltung der Wettbewerber liegt darin, dass aufgrund der Integration der EIU rund 35% der wesentlichen Kostentreiber von ihrem unmittelbaren Konkurrenten gesteuert werden. Bildlich gesprochen hängen die potenziellen Einsteiger in den SPFV am Gängelband des Marktführers.

Die Schimäre von der Liberalisierung 2010 – Lehren aus dem Frankreich-Abenteuer

Seit dem 10. Juni 2007 sind Frankreich und Deutschland auf der Schiene unter großer medialer Anteilnahme näher aneinandergerückt. Im Gleichschritt nahmen die DB AG und die SNCF den Hochgeschwindigkeitsverkehr zwischen Frankfurt/Stuttgart und Paris auf, der die Reisezeit von über sechs auf unter vier Stunden verkürzt. Während die DB AG täglich fünf ICE-Zugpaare auf dem nördlichen Ast („POS-Nord“) über Kaiserslautern und Saarbrücken in die Hauptstadt des Nachbarlandes schickt, fährt der TGV der SNCF fünf Mal am Tag von Paris entlang der Südstrecke („POS-Süd“) über Straßburg und Karlsruhe nach Stuttgart und zurück. Ein Zugpaar wird nach München durchgebunden.

Obgleich die DB AG in der Außendarstellung das neue Produkt als Erfolg feiert, darf dieser in kommerzieller Hinsicht bezweifelt werden. Hieran sind zum einen die hohen Vorlaufkosten der internationalen Einsatzfähigkeit des ICE schuld. So hat der technisch bedingte Umbau jedes Zuges acht Mio. Euro gekostet, indem sechs verschiedene Stromabnehmer und zusätzliche Brems- und Zugsicherungssysteme montiert wurden. Bei sechs Fahrzeugen (ein Reservefahrzeug) schlugen somit 48 Mio. Euro Umrüstkosten zu Buche. Darüber hinaus verursachte das komplizierte Zulassungsverfahren weitere Aufwendungen in Höhe von 28 Mio. Euro, von denen allein die Übersetzung der Zulassungsdetails über eine Mio. Euro gekostet haben soll.

Insgesamt beläuft sich der Investitionsaufwand für das Hightech-Abenteuer auf zusätzliche 76 Mio. Euro. Nach normalen Maßstäben sind diese Mehraufwendungen nicht zu verdienen.

Im Unterschied zu den sechs Fahrzeugen der DB AG kann die SNCF auf einen Pool von 28 für Deutschland und die Schweiz geeigneten TGV zurückgreifen. Da sie im Rahmen der normalen Bestellrhythmen gleich mit bei Alstom geordert wurden, ging die Zulassung unspektakulär über die Bühne, während Siemens und DB AG die vierjährige Testphase auf französischen Schnellfahrstrecken als große deutsche Ingenieurleistung hervorhoben.

Der Erfolg am Fahrgastmarkt ist derzeit noch mit vielen Fragezeichen zu versehen. Insgesamt sollten in beiden Zug-Typen 1,5 Mio. Fahrgäste befördert werden und 100 Mio. Euro Umsatz erwirtschaften. Die Zwischenbilanz vermeldet bis dato eine Mio. Fahrgäste, allerdings wäre ein abschließendes Urteil verfrüht.

Betrieblich erweist sich allein der deutsche ICE als Schwachpunkt. So standen im reisein-

Auch die nächste Stufe der Liberalisierung des internationalen Personenverkehrs 2010 wird **keinen** signifikanten Schub auslösen. Vielfach ist damit die Vorstellung verknüpft, die DB AG greife mit ihrem ICE demnächst die SNCF auf deren Paradenstrecke Paris—Lyon an, oder umgekehrt nehme der TGV der Franzosen Kurs auf Berlin—Hamburg (was in Deutschland formal schon seit längerem möglich ist). Dabei wird die zentrale Einschränkung des EU-Rechts übersehen, dass die Marktöffnung sich ausschließlich auf grenzüberschreitende Verkehre nebst darin eingebundener Inlandsbeförderung (Kabotage) bezieht. Quantitativ sind dies nach unseren Berechnungen weniger als 5% des Fernverkehrsumsatzes der DB AG. Überdies ist dieses Geschäft tendenziell rückläufig. So verkehren heute im grenzüberschreitenden Fern-

verkehr nur noch 60% der Verbindungen, die Mitte der 1990er Jahre angeboten worden waren.

Tatsächlich steht zu erwarten, dass die Staatsbahnen ihre Strategie beibehalten werden, im Wesentlichen auf Kooperation unter ihresgleichen statt Konfrontation zu setzen. Jeder Vorstoß in die Domäne des Anderen würde als „unfreundlicher Akt“ aufgefasst, der einen Gegenschlag zur Folge hätte. Die Wahrscheinlichkeit wäre für beide Seiten hoch, im Verdrängungswettbewerb „symmetrisch“ zu verlieren, indem bei beiden Konkurrenten der negative Preis- den positiven Mengeneffekt überlagert. Hiervon abgesehen ist auch nicht erkennbar, wie die DB AG diese Expansion fahrzeugseitig bewältigen sollte.

tensiven Herbst 2007 zeitweise nur zwei frankreichfähige ICE zur Verfügung, so dass mindestens ein TGV über mehrere Wochen einen ganzen Umlauf übernehmen musste. Viele Zugläufe wurden in Saarbrücken gebrochen, um die frankreichtauglichen ICE auf den Streckenabschnitt Paris – Saarbrücken zu konzentrieren. In mindestens acht Fällen wurde 2007 der ICE zwischen Paris und Saarbrücken ganz gestrichen und durch einen Bus (!) ersetzt. Verspätungen von drei Stunden waren die Folge. Aktuell wiederholt sich der Nachbarschaftsdienst, von April bis mindestens Dezember übernimmt der TGV erneut einen Umlauf des ICE. Beobachter sprechen davon, dass gerade auf der Frankfurt-Route der ICE erheblich an Sympathie eingebüßt habe, da er nicht zuverlässig sei.

Konträr dazu fährt der TGV auf der Südroute ohne Probleme. Zwischen Paris und Straßburg vermeldet die SNCF bereits jetzt 3,2 Mio. Fahrgäste. Damit ist Straßburg nach Lyon und Marseille zum drittstärksten Bahnhof in Frankreich außerhalb Paris aufgestiegen. Die Zahl der Fluggäste am Flughafen Straßburg sank von 2,1 auf 1,4 Mio. Auch nach Stuttgart scheint der TGV ein stabiler Erfolg zu sein, wie die Streichung von Flugverbindungen nahelegt. Nach Frankfurt hat sich das Flugangebot hingegen bisher kaum geändert.

Die Tücken des Auslandsengagements machen deutlich, dass die Marktöffnung im grenzüberschreitenden SPFV ab 2010 zu relativieren ist. Allein ressourcenseitig zeigt sich, dass die DB AG hierzu auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein wird. Die 2008 ausgelöste Bestellung von 15 mehrsystemfähigen ICE greift für eine breite Expansion viel zu kurz. Vielmehr ist sie darauf ausgelegt, das Erfolgsmodell der Franzosen zu kopieren. Diese operieren mit Doppelstockzügen und Doppeleinheiten an Zügen, um die teuren (und im Zulauf auf Paris hochbelasteten) Schnellfahrstrecken besser auszulasten. Aus diesem Grund betreiben derzeit aktuell sowohl die DB AG als auch die SNCF die Zulassung ihrer Triebwagen für Doppeltraktion im anderen Land.

Mittelfristig ist es daher kaum vorstellbar, dass die DB AG mit Soloeinheiten des ICE 3 (Baureihe 406) die Ziele in Amsterdam, Brüssel und Paris profitabel ansteuern kann. Sollten künftig alle derzeit bestehenden internationalen Verbindungen mit ICE 3 in Doppeltraktion bedient werden, benötigte die DB AG allein hierfür neun Fahrzeuge (drei Paris, drei Amsterdam, zwei Brüssel, einen Reserve). Daneben soll die heute bestehende, im 2h-Takt bediente IC-Linie Berlin – Amsterdam auf ICE 3 umgestellt werden, wofür sieben ICE-Einheiten und ein Reservefahrzeug zur Verfügung stehen müssen. Bereits diese Kapazitätsausweitung reicht aus, um die Erweiterung des Fahrzeugbestandes aufzuzehren. Vor diesem Hintergrund müssen Ankündigungen der DB AG, ab 2010 nach Barcelona zu fahren, als fragwürdig angesehen werden.

4.3 TOP-Hindernis 1: Fiktion der Eigenwirtschaftlichkeit

Im Zuge der Bahnreform hat sich die Trennlinie im Personenverkehr eingebürgert, dass der Fernverkehr eigenwirtschaftlich ist, wohingegen der nicht kostendeckende Nahverkehr bestellt werden muss. Die Entfernung einer Reise soll demnach streng mit ihrer Wirtschaftlichkeit korreliert sein. Folgerichtig müssen Fernverkehrsanbieter ihre Rendite ohne staatliche Unterstützung erzielen.

Die Ergebniskurve der DB AG scheint das Wirtschaftlichkeitsgebot zu stützen. Nach dem dramatischen Einbruch 2003, als die DB AG im Fernverkehr aufgrund der missglückten Einführung des Preissystems PEP einen Verlust von 460 Mio. Euro erzielte, ist das Segmentergebnis wieder in die Gewinnzone gedreht. 2008 lag der Überschuss bei rund 300 Mio. Euro, womit er sich im Vergleich zum bereinigten Vorjahreswert fast verdoppelte. Funktionierten die üblichen Marktmechanismen, müsste solch ein derart attraktives Geschäftsfeld umgehend zahlreiche Interessenten auf den Plan rufen.

Tatsächlich wird jedoch kein Run der Wettbewerbsbahnen auf den Fernverkehr einsetzen. Schuld ist die formale Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit. Diese ist

- ökonomisch gesehen ein **Artefakt** und vor allem
- **nur** von der DB AG als integriertem Unternehmen **gestaltbar**

Künstlich oder „geliehen“ ist die Eigenwirtschaftlichkeit insofern, als das aktuelle Ergebnis der Sparte deutlich schlechter ausfiel, wenn mehr Kostenwahrheit im SPFV herrschte und begünstigende Sondereffekte bereinigt würden. Dazu zählen:

- Die gesamte IC-Flotte der DB AG – die 2008 knapp 30 % der Verkehrsleistung abwickelte und 43 % aller Reisenden im SPFV beförderte – verursacht zur Zeit einen Abschreibungsaufwand von **null**. Angeschafft zu Bundesbahnzeiten zwischen 1972 und 1992 sind die Fahrzeuge seit längerem nicht mehr in den Büchern verzeichnet (von Redesignkosten ggf. abgesehen), obschon sie technisch unverändert leistungsfähig sind. Das Gleiche gilt für die 59 Züge des ICE

1, die Anfang der 1990er Jahre in den Dienst gestellt wurden. Hier schlagen lediglich die Umrüstkosten zu Buche, die sich laut DB AG auf drei Mio. Euro pro Zug belaufen. Selbst der ICE 2 müsste sich bereits am Ende des Abschreibungszeitraums befinden.

Null Euro Aufwand bei voller Erlöswirkung ist ein betriebswirtschaftlicher Idealzustand, der aber nur so lange anhält, wie die Ersatzbeschaffung noch hinausgezögert werden kann. Das Ende dieser Phase, die im Equity Report von Morgan Stanley 2008 „*capex holiday boosts cash-flow*“ benannt wird, ist bereits in Sichtweite. Ab 2014 muss die DB AG die dann 40 Jahre alten IC und wahrscheinlich auch den ICE 1 gegen neue Fahrzeuge sukzessive austauschen.

Sobald aber Abschreibungs- und Zinsaufwand (je nach Finanzierungsart) sich kumulativ aufbauen (ca. 100 Mio. Euro mehr als heute), kippt die temporär entlastete **Linienerechnung**

Das Beispiel Berlin – Hamburg

*Auf der Strecke Berlin – Hamburg, die in die Kategorie F1 des Trassenpreissystems fällt, zahlen SPFV und SPNV jeweils den gleichen Trassenpreis von 6,95 Euro je Trkm. Bildeten die Trassenpreise annähernd die reale Kostenstruktur der schieneninternen Segmente ab, müsste der Trassenpreis des SPFV grob geschätzt mindestens **dreimal so hoch** wie der des Nahverkehrs ausfallen. Denn der ICE verbraucht dreimal so hohe Kapazitäten wie der Regionalzug oder der Güterverkehr, benötigt zahlreiche kostspielige Sondereinrichtungen wie LZB, eine besondere Oberleitung, Hochgeschwindigkeitsweichen sowie Sicherheitseinrichtungen an den Bahnhöfen. Demnach müsste das Trassenentgelt des ICE 10,43 Euro je Trkm betragen, während RE/RB nur 3,48 Euro bezahlen müssten. Um die Mehrkosten beim Fernverkehr von 3,48 Euro je Zkm gewinnneutral aufzufangen, müssten bei bundesweiten Durchschnittserlösen von 9,40 Eurozent etwa 37 Fahrgäste je Zug mehr zusteigen. Die Auslastung der heute dort im Wesentlichen eingesetzten siebenteiligen Züge ICE T mit einer Kapazität von ca. 400 Sitzplätzen müsste um neun Prozentpunkte zunehmen.*

der meisten IC-Verbindungen ins Negative. Ohne Kürzung des Angebots wird der Gewinn der Fernverkehrssparte deutlich unter die Vorgabe von 14 % ROCE sinken, es sei denn die Kostensteigerung könnte vollständig auf den Nachfrager überwältigt werden.

- Die Nutzungsentgelte des SPFV sind künstlich **niedrig** gehalten, vor allem für die Trassen im Hochgeschwindigkeitsverkehr. Die Struktur der Entgelte – und damit die Höhe des Trassenpreises für die fernverkehrsrelevanten Trassenkategorien – steht in keinem vernünftigen Zusammenhang zu den jeweils verursachten Kosten (vgl. Kapitel 5.2.3 auf Seite 127). Das Trassenpreissystem ist nicht kostenbasiert, sondern wird retrograd von hinten aus Konzernsicht bestimmt. Korrigiert der Regulierer eines Tages diesen Missstand, muss der SPFV erhebliche Zusatzbelastungen verkraften.
- Die Einnahmen zwischen Fern- und Nahverkehr werden eindeutig **überproportional** zugunsten des Fernverkehrs aufgeteilt, indem die gesamte Degression des Fernverkehrstarifs dem Nahverkehr aufgebürdet wird. Beispiel: Während eine Fahrt im Fernverkehr über 500 km etwa 100 Euro kostet, steigt der Preis für 600 km einschließlich des 100 km langen Nachlaufs im Nahverkehr nicht etwa linear auf 120 Euro, sondern nur noch auf 110 Euro. Dies hat zur Folge, dass der Nahverkehr für den Vor-/Nachlauf auf diese 100 km nicht mehr 20 Euro, sondern nur noch 10 Euro erhält.

Betriebswirtschaftlich ist es dagegen üblich, die Degression auf alle Netzwerkkomponenten gleichzuveteiligen, weil der Nahverkehr dem Fernverkehr wichtige Zubringerdienste leistet, d.h. das eine Standbein ohne das andere in seinem Wert geschmälert wird. So ist bekannt, dass z. B. die Lufthansa erhebliche Anteile aus Interkontinentaltickets über ihre Hubs an die Zubringerflüge weiterreicht. Nähme sie nur eine lineare Aufteilung vor, die auf Flugkilometern basiert, wären nur die wenigsten Hub-Zubringerflüge der Lufthansa wirtschaftlich.

Im obigen Beispiel hieße eine lineare Aufteilung, jeden Kilometer intern mit 18,33 Eurocent statt 0,10 Eurocent zu entgelten (110 Euro durch 600 km).

- Auch bei den **Vertriebskosten** ist ein

Umlageschlüssel zwischen Nah- und Fernverkehr zu vermuten, der den ergebnisschwachen Zweig begünstigt. Obgleich die Fernverkehrstarife erheblich beratungsintensiver als Nahverkehrsfahrausweise sind, wird nach – unbestätigten – Informationen der personalbediente Vertrieb im Fern- und Nahverkehr annähernd gleichbelastet. Diese Schlussfolgerung drängt sich insofern auf, als DB Vertrieb vor den NE-Bahnen die hohen Vertriebskosten im personalbedienten Vertrieb mit entsprechendem Zeitaufwand für den Beratungs- und Verkaufsvorgang rechtfertigt. Eine sachgerechte Kostenzuordnung müsste aber den SPNV sowohl im Einzelverkauf als auch im Vor-/Nachlauf unterdurchschnittlich belasten.

- Die Gewinnsteigerung der letzten Jahre beruht im Wesentlichen auf einer Hochpreisstrategie, gepaart mit der ungeplanten günstigen Entwicklung der Kraftstoffpreise beim wichtigsten Konkurrenten Pkw (Benzinpreis 1,50 Euro/Liter Mitte 2008). Hierzu musste die DB AG die Fahrpreise jährlich deutlich oberhalb der Inflationsrate erhöhen. Ob dieses Kalkül langfristig aufgeht, bleibt abzuwarten, zumal dann das Risiko eines Markteintritts Dritter zunimmt.
- Der Fernverkehr auf der Schiene wird seit 1934 durch das Recht des Erstzugriffs der damaligen Reichsbahn und Reichspost auf den Busverkehr geschützt. Auf der Basis dieses Flankenschutzes baute die Reichsbahn einen eigenen Busverkehr auf, teilweise parallel zu eigenen Strecken im Fernverkehr. 1961 wurde das **Verbot der Doppelbedienung** im Personenbeförderungsgesetz verankert, das die Liberalisierung des Luft- und des Schienenverkehrs bis heute überdauert hat. Damit wird die Fiktion aufrechterhalten, dass eine bestehende Bahnverbindung im Fernverkehr verlässlich angeboten wird, obwohl sie empirisch belegt binnen drei Tagen gestrichen werden kann (z. B. 2003, als die DB AG auf das Debakel mit dem Preissystem PEP reagieren musste; 2005 wurden die Sprinter während der Fahrplanperiode mit vierzehntägiger Ankündigungsfrist vom Gleis genommen). Aus historischen Gründen ausgenommen sind die Berlin-Verkehre, die aber ebenfalls eine Domäne der DB AG sind.

Rechtssystematisch wie wettbewerbspolitisch stellt sich die Frage, wie lang das Monopol des schienengebundenen Fernverkehrs in Händen der DB AG noch haltbar ist. Wenn sich der ICE zwischen Köln und Berlin der Konkurrenz in der Luft oder – zumindest de jure – sogar anderer Eisenbahnverkehrsunternehmen erwehren muss, ist nicht nachvollziehbar, warum dem Fernbus dies verwehrt bleiben sollte. Der EU-Kommission ist dieses Privileg seit langem ein Dorn im Auge, weshalb die meisten Branchenbeobachter von seiner mittelfristigen Aufhebung ausgehen.

Die Auswirkungen einer Freigabe könnten erheblich sein, vor allem auf die erlösschwächeren IC-Relationen mit unattraktiven Reisezeiten (z. B. Berlin—Rügen, Köln—Nordsee, Köln—Kassel—Thüringen). Gleiches gilt für die Strecken Dresden—Nürnberg und Frankfurt—Dortmund (trotz Neubaustrecke). Darüber hinaus ist auch das hochpreisige Kernnetz mit

Reiseweiten von 200–400 km nicht vor Konkurrenz gefeit (Hannover—Berlin, Stuttgart—München, Köln—Stuttgart, Frankfurt—Hannover). Zwar wird dort ein Großteil der Mobilitätskunden dem ICE treu bleiben, doch reichen bereits Nachfrageeinbußen von 10–15 %, um die Deckungsbeitragsrechnung deutlich zu verschlechtern.

- Im Hinblick auf die im Sommer 2008 aufgetretene Achsenproblematik der ICE 3 und ICE-T (Baureihen 403, 406, 411 und 415) zeichnet sich das Erfordernis ab, einen Großteil der Achsen auszutauschen und die Prüfintervalle dauerhaft zu verkürzen. Zwar mag ein Teil der Kostenbelastung auf die Industrie abwälzbar sein, dennoch wird eine Zunahme der Kosten auch auf Seiten der DB AG unvermeidlich sein.

Insgesamt wird deutlich, dass die Nachhaltigkeit der gegenwärtig optisch ansprechenden Gewinnlage von DB Fernverkehr mit zahlreichen Fragezeichen zu versehen

Konkurrenzverbot beim Fernbus

Um das Konkurrenzverbot des Fernbusses zum Schutz der Eisenbahn zu legitimieren, bedient sich die Politik unterschiedlicher Begründungen. Mit am häufigsten genannt wird ein pauschaler Umweltvorteil der Schiene. Allerdings ist dieser kritisch zu sehen, sofern er voraussetzungslos bescheinigt wird. Die Umweltbilanz der Schiene im Vergleich zum Bus hängt in hohem Maße von der Auslastung ab (SPFV 2008: 44 %), dem Energieverbrauch und dem Mix der Energieträger, von der Innovationsgeschwindigkeit bei der Fahrzeugentwicklung und vor allem von den unterstellten Referenzmaßstäben auf Seiten der konkurrierenden Verkehrsträger. Ebenso ist das Anlastungsszenario externer Kosten bedeutsam.

Ein zweiter Argumentationsstrang beruft sich auf das ökonomische Motiv, „ruinösen Wettbewerb“ unterbinden zu wollen. Die Grenze zwischen gesellschaftlich produktivem „harten“ und ruinösem Wettbewerb ist jedoch kaum zu objektivieren. Je nach Standpunkt können auch potenzielle Fernbusanbieter es als ruinös empfinden, an der Umsetzung ihrer Geschäftsidee gehindert zu werden.

Die Schutzbedürftigkeit des SPFV setzt die DB AG selbst aufs Spiel, wenn sie eine Verbindung über Nacht einstellt. So wurde vor einigen Jahren die Einrichtung einer Fernbuslinie Nürnberg – Dresden mit der Begründung abgelehnt, dass dort ein hochwertiger (und sehr teurer) ICE verkehre. Dies hinderte die DB AG wenige Jahre später nicht, den ICE wegen technischer Probleme und Unwirtschaftlichkeit vom Gleis zu nehmen und durch minderwertigen Nahverkehr zu ersetzen.

Ebenso widersprüchlich ist die Beobachtung, dass die DB AG der größte eigene Konkurrent im Busfernverkehr ist. So bedient sie über ihre Töchter Autokraft, Bayern-Express sowie Regionalverkehr Dresden die wichtigsten innerdeutschen Buslinien zwischen Berlin und Hamburg bzw. Kiel sowie zwischen Berlin und Dresden. Auch hat die DB unlängst einen Antrag für eine Buslinie von Bielefeld über Paderborn nach Kassel gestellt, die auf der gesamten Linie parallel zu Eisenbahnstrecken verläuft. Im Bereich Paderborn—Kassel steht der Bus sogar in direkter Konkurrenz zum eigenen IC, der als stark gefährdet gilt (Mitte-Deutschland-Verbindung).

ist. Keineswegs eignet sie sich als Beleg für die pauschale Eigenwirtschaftlichkeit dieses Segmentes im heutigen **Angebotsumfang**. Denn sobald sich die günstigen Effekte der Sonderfaktoren auf ein Normalmaß einpendeln und vor allem die Infrastrukturkosten verursachungsgerechter angelastet werden, wird die Rendite des gegenwärtigen Angebotsvolumens von 151,6 Mio. Trassenkilometern erheblich einbrechen. Mindestanforderungen wie 14 % ROCE in Ausrichtung auf den Börsengang werden – wenn überhaupt – nur wenige Verbindungen erwirtschaften können.

Als Beleg für die unterschiedliche Wirtschaftlichkeit der Linien lässt sich die Aussage des ehemaligen Transnet-Vorsitzenden Lothar Krauß anführen, der – zugleich ehemaliger Aufsichtsrat der DB AG – in der Anhörung des Deutschen Bundestages zur Bahnprivatisierung am 26.5.2008 ausführte (Wortprotokoll, S. 37):

„*Lothar Krauß: „Vielleicht darf ich zur Sachaufklärung gerade bei dem Thema Fernverkehr, zumindest was die Deutsche Bahn angeht, etwas sagen: Ca. 40 Prozent der betriebenen Linien sind betriebswirtschaftlich mit einer guten Rendite ausgestattet, d.h. im Umkehrschluss 60 Prozent sind das eben nicht.“*

Sofern die DB AG die kapitalmarktfokussierten Ziele in den kommenden Jahren aufrechterhält, sind die betriebswirtschaftlichen Reaktionsmöglichkeiten übersichtlich: Am wahrscheinlichsten ist die **Kappung** aller defizitären oder renditeschwachen Verbindungen, und zwar im Gleichschritt mit den sukzessive ausrangierten Altfahrzeugen.

KCW hat zu dieser Problematik im Frühjahr 2008 ein Kurzgutachten veröffentlicht, das die Folgen der zu dem Zeitpunkt gül-

Neben der Konkurrenz im eigenen Hause bahnt sich nunmehr der Wettbewerb von dritter Seite an. Auslöser war die Nachtbuslinie Hamburg—Frankfurt/Main—Heidelberg, die unmittelbar aus der Einstellung eines Nachtzugs entstand. Der Betreiber dieser Linie firmierte unter „ab 9 Euro.de“, was ein klares Signal aussandte, über den Preiswettbewerb die Diskussion um die Unterschiedlichkeit von Substitutionsprodukten neu zu entfachen.

*Inzwischen hat z. B. die ehemalige DB-Tochter Deutsche Touring einen Antrag auf die Strecke Frankfurt—Köln—Ruhrgebiet gestellt. Überraschenderweise wurde dieser vom RP Darmstadt 2008 **genehmigt**. Die Behörde begründete die Bewilligung mit einem offensichtlichen Bedürfnis nach günstigeren Preisen, gerade aufgrund der stark gestiegenen DB-Preise zwischen Frankfurt, Köln und Ruhrgebiet seit der Inbetriebnahme der Schnellfahrstrecke 2002. Sowohl das Verwaltungsgericht Frankfurt als auch der Hessische Verwaltungsgesichtshof (Urteil vom 21.10.2008, Az. 2 UE 922/07) bestätigten diese Entscheidung. Aktuell läuft noch eine Nichtzulassungsbeschwerde der DB Fernverkehr beim Bundesverwaltungsgericht, der jedoch nur geringe Chancen eingeräumt werden.*

Wenngleich die Gerichte den Vorrang der Schiene noch nicht in Gänze gekippt haben, haben sie doch die Hürden für den Einstieg von Fernbuskonkurrenten deutlich gesenkt. Anerkannt wird, dass der Preiswettbewerb gegen die vielfach hochpreisigen Bahnfernverkehrsangebote ein eigenständiges Kriterium zur Unterscheidung/Gleichartigkeit von Schienen- und Busangeboten bildet. Damit würde das Verbot der Doppelbedienung über die Marktabgrenzung wirksam umgangen.

Im Bundestag konnte man sich noch nicht auf die Freigabe einigen. Betrieblich ist aber schon heute eine gesteigerte Umtriebigkeit der Anbieter erkennbar, sich auf den Markteinstieg vorzubereiten. Bekannt ist z. B. eine Kooperation von kleineren Busunternehmen, die gezielt am Aufbau von Netzwerkangeboten arbeitet. So wurden hierzu im Saarland und in Niedersachsen verschiedene Anträge gestellt und offenbar auch schon bewilligt. Dort könnte das erste Netz an Fernbussen entstehen, zumal die Fernverkehrsanbindung auf der Schiene vielfach unzureichend ist (z. B. keine direkte Verbindung mehr zwischen Saarbrücken – Köln oder Göttingen—Halle).



Abbildung 36:
Entwicklung der Fern-
verkehrsanbindung
von Oberzentren

Quelle:
DB Netz AG,
eigene Darstellung

tigen Gewinnplanung der DB AG für das Geschäftsfeld Fernverkehr abzuschätzen sucht.

Aus der Abbildung 36 auf Seite 106 geht anschaulich hervor, dass die Prognose einer weiteren Kürzungswelle lediglich die jüngere Vergangenheit plausibel extrapoliert. Seitdem die DB AG intern die Weichen auf das Ziel des Börsengangs stellte, hat sie ihr Fernverkehrsangebot sukzessive den hohen Renditevorgaben angepasst. Betriebswirtschaftlich ist diese Mechanik unausweichlich und legitim.

Der erste größere Schritt auf der Maßnahmenebene war die Abschaffung des Produktes InterRegio zwischen 2001 und 2003. Er war 1988 mit dem Ziel eingeführt worden, der polyzentrischen Siedlungsstruktur Deutschlands Rechnung zu tragen. Unterhalb der ohnehin gut versorgten Metropolen und Großstädte oberhalb 250.000 Einwohnern sollten auch die zahlreichen Mittel- und „kleineren“ Großstädte mit 25.000 bis 250.000 Einwohnern an das Fernverkehrsnetz angebunden werden, um auf diese Weise ein erhebliches Nachfragepotenzial mit umsteigefreien Verbindungen auf den Hauptläufen zu erschließen.

Nachdem erste Kürzungsmeldungen aus dem Konzern 1999 durchgesickert waren, eröffnete die DB AG den Ländern, dass der IR als Zuggattung in Gänze unwirtschaftlich sei und daher perspektivisch abgeschafft werden soll. Neun der insgesamt 25 Linien sollten zu InterCity aufgewertet werden (zu höheren Fahrpreisen), während der Rest durch „hochwertigen Nahverkehr“ ersetzbar sei. Nach lautstarken Protesten in der Öffentlichkeit sah sich die Bundesregierung veranlasst, den Ländern 150 Mio. Euro für die Bestellung von Ersatzzügen bereitzustellen. Damit wurden die Länder anlässlich der Revision der Regionalisierungsmittel besänftigt, ihre in den Bundesrat eingebrachte Forderung fallenzulassen, wonach der Bund seinem grundgesetzlichen Sicherstellungsauftrag im Fernverkehr nachkommen möge.

Im Ergebnis ist das Kalkül der DB AG aufgegangen, die Kosten eines defizitären Produktes nicht länger selbst zu tragen, sondern „auf kaltem Weg“ zu **sozialisieren**. Die verkehrliche Konsequenz dieser unternehmerisch nachvollziehbaren Maßnahme spiegelt sich in der vorgenannten Karte wider: Zwischen 2000 und 2008 verloren

23 Oberzentren in Deutschland ihren Anschluss an das Fernverkehrsnetz, darunter Städte wie Mönchengladbach, Chemnitz, Heilbronn, Bremerhaven und Siegen, die immerhin bis zu 260.000 Einwohner beheimaten und in der Liste der deutschen Großstädte auf den Plätzen 26, 29, 59, 67 und 75 rangieren (Stand: Ende 2007).

Dutzende weitere Städte haben eine erhebliche **Ausdünnung** ihres Angebotes erfahren. Prominente Beispiele sind die Landeshauptstädte Potsdam (2008: 87% weniger Abfahrten pro Woche als 1999), Magdeburg (-53%), Schwerin (-50%), Saabrücken (-44%), Dresden (-34%) und Kiel (-32%). In Wiesbaden ist die Zahl der Halte gestiegen, jedoch hat sich das Angebot strukturell verschlechtert. Auch andere größere Städte mussten deutliche Reduzierungen hinnehmen, z. B. Cottbus (-79%), Worms (-65%), Regensburg (-49%) und Gießen (-46%).

Unterhalb der Ebene der Oberzentren fallen die Einschnitte ebenfalls gravierend aus, insbesondere für die **Tourismusgebiete**. So hat z. B. der Harz seinen kompletten Fernverkehr eingebüßt. In den Schwarzwald und an den Bodensee fahren gerade noch 2,5 Zugpaare (zwei täglich, eins zusätzlich am Wochenende), während früher ein Dutzend Verbindungen die Region für alle Teile der Republik erschloss. An der Nordseeküste schmerzen vor allem die Streichungen des kompletten Fernverkehrs nach Cuxhaven und Wilhelmshaven.

Dabei erstreckt sich die Angebotsverschlechterung auf mehrere Merkmale, die für die Qualität des SPFV in den Augen der Nachfrager wichtig sind:

- **Streichung von Zügen am Wochenende und Tagesrandlagen (Sa., So., Früh- und Abendzüge)**

Starke Einschnitte musste z. B. die Linie Hannover—Leipzig verkraften. Dort klaffen am Wochenende mittlerweile Bedienungslücken von drei Stunden tagsüber oder 16 Stunden zwischen Samstag spätnachmittag 17.30 Uhr und Sonntag morgen 9.30 Uhr. Der alte Bundesbahn-Slogan „jede Stunde – jede Klasse“ ist somit obsolet geworden.

Auf dem Wiesbadener Ast der Neubaustrecke Köln—Rhein/Main, der den Steuerzahler 400 Mio. Euro koste-

te, ist die Reduzierung des Angebots auf wenige Restfahrten besonders eklatant. Während zur Einweihung des Abzweigs 12/2002 immerhin noch ein Zweistundentakt mit acht Zugpaaren samt Weiterführung nach Mainz (— Mannheim — Heidelberg — Stuttgart) eingerichtet wurde, ist das Angebot in mehreren Schritten auf aktuell zwei Zugpaare am Tag geschrumpft. Am Wochenende liegt die Strecke über 60 Stunden vollständig brach, was den Bund der Steuerzahler alarmieren müsste, da dieses Kostengrab die schlechtesten Auslastungswerte bundesweit aufweisen dürfte. Selbst auf der nur für den Touristenverkehr interessanten Route nach Emden-Außenhafen sind mehr Züge anzutreffen.

■ Verwässerung des Taktsystems

An vielen Stellen muss die DB AG den Zielkonflikt lösen, einerseits das Angebot nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu optimieren, aber im Gegenzug politisch motivierte Zusagen zu erfüllen. Resultat dieses Spagats ist die zunehmende Aufweichung des Taktsystems.

So waren für die Bedienung von Montabaur und Limburg Süd ursprünglich zusätzliche Pendlerzüge geplant. Nachdem diese zum Teil gestrichen wurden, muss die reguläre ICE-Linie auf der Strecke München — Frankfurt — Köln — Essen diese Aufgabe übernehmen. Dadurch kann sie aber nur noch in der Minderzahl den Takt wahren. Die meisten Züge halten unterwegs mal an dem einen, mal am anderen Bahnhof und verkehren auch nicht durchgängig bis

Essen. Ähnliches lässt sich für den Korridor Würzburg/Nürnberg/Augsburg/München feststellen. Anstatt Augsburg systematisch über eine Linie nach Nürnberg auch Richtung Norden anzubinden, verbindet Würzburg/Nürnberg und Augsburg ein Sammelsurium verschiedener Einzelfahrten, die zum Takt ausfall auf dem eigentlichen Linienweg führen.

Kurzfristig können mit dieser Strategie mehr Direktverbindungen angeboten und manch ein politischer Wunsch erfüllt werden. Langfristig ist aber zu befürchten, dass die Geschlossenheit des Angebots in den Augen der Nachfrager und die Verlässlichkeit des Systems Bahn Schaden nehmen. Dies würde genau das Qualitätsmerkmal gefährden, das den 1979 eingeführten InterCity zu seinem international anerkannten Erfolg führte.

■ Reduzierung des personalbasierten Verkaufs

Konnten Fahrgäste sich früher in über 1.000 Reisezentren persönlich beraten lassen, ist dies heute nur noch in 400 Vertriebsstellen möglich. Diese Einschränkung des personalbasierten Verkaufs wirkt sich auf die Marktdurchdringung aus. Zwar kann der Internet- und Automatenvertrieb einiges kompensieren, doch auf der Gegenseite hebt diese Prioritätensetzung die Eintrittsschwelle für das numerisch starke Segment der Wenig- und Gelegenheitsfahrer. In ihren Augen sind Angebot und Tarifsystem des Fernverkehrs stark erklärungsbedürftig, was sich z. B. in dem Offenbarungseid für das Marketing widerspiegelt, dass **Volkshochschulkurse** zur Bedienung der Automaten gut besucht sein sollen. Neukunden können letztlich in der Regel nur durch persönliche Ansprache gewonnen werden.

Schreibt man den bisherigen Kurs der DB AG fort, sind nach Einschätzung von KCW **15 weitere Oberzentren** in hohem Maße gefährdet, vom Fernverkehr abgekoppelt zu werden. Streichkandidaten sind z. B. Trier, Cottbus oder Paderborn. Ihr gemeinsames Merkmal ist die Anbindung an das IC-Netz, das wegen der 2014 einsetzenden Bugwelle der Ersatzinvestitionen in neues Fahrzeugmaterial in der jetzigen Form nicht überleben wird. Interne Pläne deuten seit längerem darauf hin, dass die

Integriertes Angebot auf dem Rückzug

Ein aktuelles Beispiel liefert die Zerstörung der Angebotsintegration zwischen IC und RE auf der Verbindung Kassel – Gießen – Frankfurt. Während dort seit der Gründung des RMV 1995 ein minutengenaue Wechseltakt angeboten wurde, hat DB Fernverkehr diesen nunmehr zum Fahrplanjahr 2010 aufgekündigt. RMV und NVV sind als Besteller gestraft, obwohl sie über Jahre ihre stündlichen Zubringerzüge optimal auf das System der DB AG ausrichteten und sich stets der Kritik erwehren mussten, dem tariflich teureren Fernverkehr „kostenlos“ Fahrgäste zuzuliefern.

DB AG den IC durch das neue Fahrzeugkonzept ICE X auf dem Niveau eines „ICE light“ ersetzen wird. Weil rund zwei Drittel dieser Verbindungen als eher nachfrageschwach gelten, erscheint es unrealistisch, bei deutlich erhöhten Aufwendungen die Renditevorgaben zu erfüllen.

Die DB AG reagierte auf die im April 2008 erschienene KCW-Prognose gereizt und kritisierte sie „als hanebüchene Stimmungsmache“, die frei erfunden sei. Ein idealer Kronzeuge für die Realität ist hingegen der Transnet-Vorsitzende und Aufsichtsrat der DB AG, Alexander Kirchner, der am 17.4.2009 in einem Interview mit der *Hessisch-Niedersächsischen Allgemeinen* zur Zukunft der Mitte-Deutschland-Verbindung sagte:

HNA: „Wird die Mitte-Deutschland-Verbindung vom Ruhrgebiet über Kasse Richtung Thüringen Bestand haben?“

Kirchner: ... Zurzeit betreibt die Bahn die Strecke noch eigenwirtschaftlich. Der Wettbewerb kann zwar dazu führen, dass die Preise sinken. Aber alle Wettbewerber werden sich auf die lukrativen Strecken stürzen. Die weniger frequentierten Linien werden dann das Nachsehen haben. Ähnlich war es bereits beim Güterverkehr.

Trend zu eigenständigen Subsystemen im SPNV

Aktuell hat Rheinland-Pfalz angekündigt, ab 2014 ein eigenständiges RE-System mit eigenen Knoten vorzuhalten, mit denen Koblenz, Trier, Saarbrücken und Mannheim optimal miteinander vernetzt werden sollen. Von einem Vorrang der IC-Züge des Fernverkehrs ist hier nicht mehr die Rede. Auch das System zwischen Münster/Oldenburg, Emden und Norddeich hat sich schon weitgehend verselbstständigt, so dass dort ausfallende IC-Züge nur noch einen begrenzten Schaden mehr anrichten. Sie sind nicht mehr Bestandteil des Nahverkehrs-Taktes. Weitere Potenziale für langlaufende RE-Verkehre könnten in den Verbindungen Berlin—Stralsund, Hamburg—Rostock—Stralsund, Kassel—Frankfurt—Heidelberg—Karlsruhe, Karlsruhe—Stuttgart—Ulm oder auch Ruhrgebiet—Münster—Emden—Norddeich brachliegen.

HNA: Und die Mitte-Deutschland-Verbindung ist nicht hochlukrativ?

Kirchner: Nein. Die Bahn fokussiert sich im Vorgriff auf den Wettbewerb schon jetzt auf die stark frequentierten Strecken. Auch aus den früheren Interregiolinien hatte sie sich zum Teil zurückgezogen. ...

HNA: Werden Städte in der Region vom IC-Netz abgekoppelt?

Kirchner: Das ist zurzeit [! der Verf.] nur Spekulation. Ich kann es nicht mit Fakten belegen.“

Der Schrumpfprozess in Richtung des betriebswirtschaftlich optimalen Restnetzes wird auch dadurch befördert, dass der Fernverkehr die Konkurrenz des Nahverkehrs heranzüchtet. Zwar legt die DB AG diese Entwicklung strategisch an, sie kann sich aber langfristig für den Marktführer auch als Bumerang erweisen.

Immer mehr Aufgabenträger gehen dazu über, den schleichenden Rückzug des Fernverkehrs durch **eigenständig** geplante Produkte abzufedern. Während sie früher ihren RE im zweistündlichen Wechseltakt auf den IC abstimmen (z. B. auf den IR-Relationen Rostock—Stralsund, Stralsund—Berlin, Berlin—Cottbus, Kassel—Gießen—Frankfurt, Ulm—Lindau, Münster—Norddeich, Koblenz—Trier—Saarbrücken, Offenburg—Konstanz, Regensburg—München—Oberstdorf), sind einige Besteller inzwischen nicht länger bereit, als Lückenbüßer von der erratischen Planung der DB Fernverkehr abhängig zu sein.

Als Bumerang könnte sich diese Entwicklung für die DB AG herausstellen, wenn die Aufgabenträger zunehmend den Reiz erkennen, die hohe Ertragskraft schneller, langlaufender RE-Linien selbst abschöpfen zu wollen. Dies ist nur bei Ausschreibungen möglich, deren Ausgang grundsätzlich offen ist. Eindrucksvolle Beispiele für die Erfolgchancen sind der Nürnberg—Ingolstadt—München-Express oder auch der IRE von Stuttgart nach Lindau als IR-Ersatz.

Die KCW-Prognose basiert im Übrigen auf der Annahme, dass unter „Fernverkehrsanbindung“ ein Mindestniveau des Angebots – die Erkennbarkeit eines Systems wie der Takt – verstanden wird. Einzelne symbolische Fernverkehrshalte in Tagesrandlagen genügen diesem Kriterium nicht.

Der „Alibi-Fernzug“

Die Strategie der Alibizüge ist kein Novum. Schon zu Bundesbahnzeiten waren einzelne C-Züge – zumeist auf politischen Druck hin – zu „wichtigen“ Zielen in Tagesrandlagen rückverlängert worden. Seit etwa zwei Jahren drängt sich der Eindruck auf, als erlebe dieses Instrument eine Renaissance. Charakteristikum des Alibizugs ist die politisch motivierte Anbindung einer Stadt an das Fernverkehrsnetz mit einzelnen Zügen, ohne auf der Kostenseite nennenswerte Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Dies ist der Fall, wenn Züge entweder auf ihrem bestehenden Laufweg ausnahmsweise einen weiteren Stopp an dem ansonsten ausgesparten Haltepunkt einlegen. Oder wenn sie in Einzelfällen über den regulären Zielort hinaus verlängert (Bsp.: Kiel, Rostock, Lübeck, Aachen, Trier, ab 2010 Tübingen). Die Grenzkosten (Personal, Energie u. ä.) liegen nahe null, so dass der Imagegewinn per Saldo höher einzuschätzen ist. Dieser äußert sich regelmäßig darin, dass die politisch Verantwortlichen, aber auch Vertreter der Touristikbranche den Wert der Anbindung überhöhen.

Zum gegenwärtigen Fahrplan 2009 wurden Lübeck und Aachen mit je einer täglichen neuen ICE-Anbindung „beglückt“. Der IC-Halt Greifswald wurde – nach mehrjähriger Pause – durch einen IC von/nach Hamburg angebinden, was an der Ostseeküste zum ICE-Anschluss hochgestuft wurde. Für den Fahrplan 2010 hat die DB AG kürzlich die Rückverlängerung eines IC für Tübingen und Reutlingen angekündigt.

Politischer Klärungsbedarf

Angesichts absehbarer weiterer Kürzungen muss sich die Politik der Frage ernsthaft stellen, ob die künstliche Trennlinie zwischen Nah- und Fernverkehr weiterhin gelten soll. Sie führt verkehrspolitisch zu irrationalen Ergebnissen, wie die Abbildung 37 aufzeigt.

Obwohl die Nahverkehrszüge auf dem Nordosthessennetz vermutlich einen annähernd gleichen Kostendeckungsgrad wie die Fernverkehrszüge der Mitte-Deutschland-Verbindung haben, werden Erstere massiv subventioniert, während Letztere mittelfristig vor der Streichung stehen. Noch pointierter ausgedrückt: Fernverkehrsverbindungen, die nahe an die Eigenwirtschaftlichkeit heranreichen oder sogar einen kleinen, aber nicht kapitalmarkttauglichen Gewinn abwerfen, sollen dem Ge-

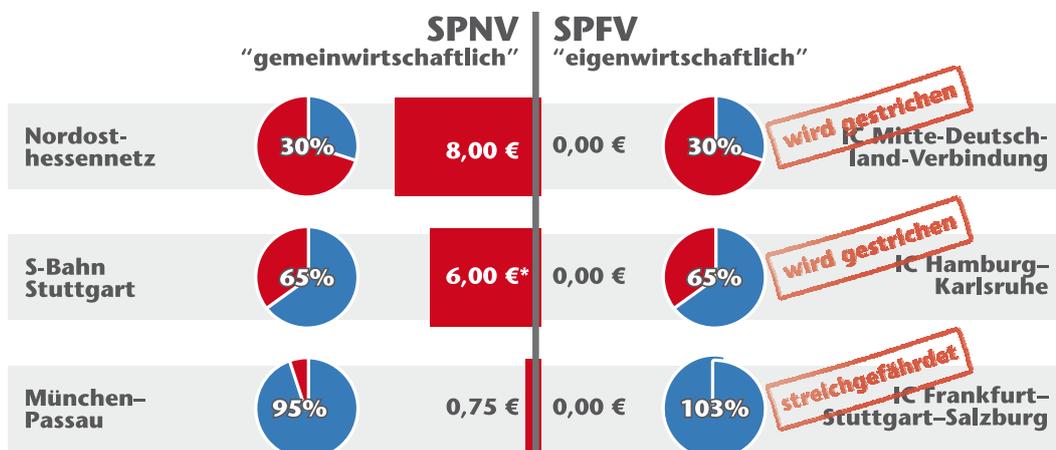
meinwohl nichts wert sein, während Nahverkehrszüge acht oder gar zwölf Euro je Zkm (Dieselnetze in Ostdeutschland) erhalten. Diese Ungleichbehandlung ist offensichtlich **verkehrspolitisch nicht plausibel**.

Die Wettbewerber werden die absehbare Lücke **nicht** füllen können. Die bisherigen zarten Einstiegsversuche im Randnetz zeigen, dass sie schnell in die „Zange“ von DB-Fernverkehr und dem bestellten Nahverkehr geraten. Da die DB AG die Wirtschaftlichkeitslinie zwischen SPNV und SPNV maßgeblich beeinflusst, ist es für die Dritten kaum tragbar, sich an diesem Grenzgebiet zu bewegen. Investoren und Anteilseigner werden ein solches Vabanque-Spiel nicht stützen.

Wer den Wettbewerb im SPNV als Instrument einsetzen möchte, um Angebote im

Abbildung 37: Wirtschaftlichkeit von SPNV und SPNV im Vergleich (Prinzipdarstellung für SPNV-Werte)

Quelle: eigene Darstellung



interregionalen Segment zwischen dem heutigen SPNV und dem Fernverkehr auf wenigen Rennstrecken marktanalog anzureizen, muss die künstlich geschaffene Grenze zwischen SPFV und SPNV auflösen. Hierzu nochmal der Aufsichtsrat der DB AG, Kirchner (*Hessisch-Niedersächsische Allgemeine* vom 17.4.2009):

“**HNA:** „Hat die Gewerkschaft Einfluss auf die Entwicklung [Geschäftspolitik der DB AG, der Verf.]?“

Kirchner: ... Hier ist die große Politik gefragt. Sie muss sagen, wie sie nach der Öffnung mit dem Fernverkehr umgehen will. ... Wenn der Staat sagt, die Daseinsfürsorge muss sich nicht nur auf den Nahverkehr, sondern auch auf das Fernverkehrsnetz beziehen, dann muss er handeln. Dann muss er sagen, wer auf lukrativen Strecken fährt, muss auch andere bedienen. Oder er muss Geld dazuschießen.“

Folgende **Handlungsoptionen** bieten sich an:

- Der Bund **bestellt** als Aufgabenträger zukünftig alle Fernlinien über Konzessionen oder definiert ein Segment unterhalb des sicher eigenwirtschaftlichen Fernverkehrs. Angebotsstandards, Netzkoordination, Tarifstandards und Vertriebsabstimmung firmieren unter der Marke Deutsche Bahn, die aus der DB AG herausgelöst und von der Branche (EVU, Besteller Bund, ggf. auch Länder) getragen wird. Dies käme dem Modell der Schweiz oder Großbritanniens nahe. Dort sind die Verbände der Bahnbranche für ein einheitliches und integriertes Angebot mit verantwortlich. Das Risiko politischer Einflussnahme erscheint durch eine möglichst autonome Behörde und eine breite Einbindung der Eisenbahnbranche beherrschbar. Ebenso wird vorausgesetzt, dass die Abstimmung zwischen Infrastrukturausbau und Fahrplan in diesem System deutlich intensiver betrieben wird, wie es beispielsweise die Initiative Deutschland-Takt fordert.
- Die Länder bestellen zusammen ein **B-Fernverkehrsnetz** und bringen hierzu ihre hochwertigen RE-Verbindungen ein. Ein derartiges System wurde sowohl von der BAG-SPNV unter dem Namen RE-X als auch von Exper-

ten als Zweite Deutsche Eisenbahn vorgeschlagen. Dieses Netzangebot wird von vornherein auf preissensible Kunden bzw. die Präferenz für Direktverbindungen ausgelegt. Das Netz wird zunächst durch interne Verknüpfungen gestärkt, anstatt es primär auf die Zubringerfunktion zu ICE-Zügen zu reduzieren. Dadurch wird das System auf der Basis bestehender Bestellerentgelte wirtschaftlich und für die einzelnen Betreiber interessant. Durch geeignete Rahmenbedingungen gewährleisten die Länder, dass sowohl die Linien als auch das gesamte Netz als Fernverkehrsangebot vermarktet werden können.

- Denkbar ist auch, den Fernverkehr durch zielgerichtete **Trassenpreispolitiken** zu fördern. Bestimmte Trassenpreise könnten daran geknüpft werden, dass langfristig gesicherte Angebote gewährleistet werden. Dies würde in etwa der französischen Politik entsprechen, die über hohe Trassenpreise bei aufkommensstarken TGV-Strecken die Netzfinanzierung verbessert, während der Fernverkehr in der Fläche durch günstige Trassenpreise gefördert wird. Dadurch müsste vor der Entscheidung über Aus- und Neubaumaßnahmen auch der Prüfdruck steigen, welche Trassenpreise welches Angebot an Zügen/Qualitäten hervorbringen. Zugleich ließe sich stärker als bislang sicherstellen, dass Streckenausbauten tatsächlich den in der Nutzen-Kosten-Analyse angesetzten Mehrverkehr im SPFV hervorrufen. Negatives Gegenbeispiel der Gegenwart sind dagegen die mit wenigen bis gar keinen Fernzügen belegten ausgebauten Strecken Hamm—Kassel (Mitte-Deutschland-Verbindung), Nürnberg—Hof—Dresden, Weimar—Gera—Chemnitz oder Berlin—Rostock.

Keine der drei Varianten ist eindeutig überlegen, weil sie alle auch gewisse Schwächen haben. Entscheidend ist zunächst, **dass** eine qualifizierte Diskussion auf Bund- und Länderebene in Gang kommt. Der jetzige Kurs des Fernverkehrs unter alleiniger Steuerung der DB AG ist in jedem Fall die schlechtere Variante.

4.4 TOP-Hindernis 2: Starre Rahmenverträge

Der Grundgedanke der im EG-Recht verankerten Rahmenverträge ist aus Wettbewerbssicht positiv zu bewerten. Rahmenverträge sehen vor, den EVU als Trassennachfragern ein Maß an Planungssicherheit zu gewährleisten, das über eine Fahrplanperiode hinausreicht (maximal 15 Jahre). Der Sinn dieses Instrumentes ist es, langfristige Investitionen – vor allem in Fahrzeuge mit gewisser Spezifität wie im SPFV, aber auch Vertriebsaufbau u. ä. – so abzusichern, dass die EVU die Risiken zu vertretbaren Kosten beherrschen können.

Allerdings besteht die Gratwanderung darin, die richtige Balance zwischen wettbewerbsförderndem Investitionsschutz und marktschließender Bestandsgarantie zu wahren. Je mehr Trassen langfristig geblockt werden, desto geringer wird das Potenzial für Newcomer, flexibel in neue Nischen hineinzustoßen. Dies gilt insbesondere für den Güterverkehr, dessen Nachfrage größeren Schwankungen unterliegt. Die aktuelle Wirtschaftskrise belegt die konjunkturelle Anfälligkeit, zudem sind Güterströme als Ergebnis von Produktionsprozessen weniger planbar als etwa Beförderungsmuster im Personenverkehr. Um kurzfristigen Zugangsmöglichkeiten hinreichend Raum zu gewähren, sieht die Regelung der Rahmenverträge als Kompromisslinie vor, maximal 75 % der Trassenkapazität einer Strecke vorab blocken zu dürfen.

Die praktische Handhabung der Rahmenverträge legt den Verdacht nahe, dass DB Netz sie aus übergeordnetem Konzerninteresse dazu einsetzt, mögliche Konkurrenz im margensensiblen SPFV abzuwehren. Optimale Fahrplantrassen auf den attraktiven Korridoren sollen über **informelle Großvaterrechte** gesichert werden. Folgende Verfahrensmängel sind im Detail zu konstatieren:

- Informationen über Zahl und Art der geschlossenen Rahmenverträge sind kaum zu erlangen. Nirgendwo wird systematisch für alle Nutzer aufbereitet, auf welchen Engpass-Strecken es aus der Sicht eines EVU ratsam erscheint, Trassen in Form von Rahmenverträgen zu sichern. DB Netz stellt die gebundene Kapazität lediglich in groben Span-

nen dar (z. B. 50–75 %). Da nahezu das gesamte Kernnetz in diese Kategorie hineinfällt und 75 % die Höchstgrenze der vorab reservierbaren Trassenmenge markiert, ist der Erkenntnisgewinn für die EVU aus den Angaben der DB Netz gering.

- Der Zugewinn an Planungssicherheit durch den Rahmenvertrag hält sich für das EVU in engen Grenzen. DB Netz sichert allein die Abfahrtszeit – innerhalb einer Bandbreite – zu. Verbindliche Aussagen zu Fahrzeit, Ankunftszeit und Anschlüssen sind nicht im Vertrag enthalten. Selbst der Bestand einer Strecke wird nicht durch den Abschluss eines Rahmenvertrags verbrieft.
- Ökonomisch wiegt die Weigerung der DB Netz besonders schwer, die Höhe der Trassenpreise über den Vertragszeitraum, wenigstens aber über große Teile der Laufzeit zu garantieren. Das EVU soll sich über fünf, zehn oder 15 Jahre an DB Netz binden, ohne im Gegenzug sicherzugehen, was die Leistung künftig kostet. Diese Schieflage von Rechten und Pflichten zweier Vertragspartner ist im Wirtschaftsleben unüblich und un-nehmerisch kaum zumutbar.
- Werden gemäß Rahmenvertrag bestellte Trassen nicht genutzt, erhebt DB Netz Stornierungsentgelte. Diese sollen – zu Recht – den Fehlanreiz unterbinden, Trassen zu „bunkern“. Die konkrete Ausgestaltung des Sanktionsapparats läuft aber darauf hinaus, die Wettbewerber der DB AG zu **benachteiligen**. So können die DB-Gesellschaften problemlos alle Trassen auf Verdacht über Rahmenverträge absichern, da sie einzelne nicht genutzte Trassen durch neue Verkehre an anderer Stelle kompensieren dürfen. Ein diskriminierungsfreier Ansatz muss ein solches Schlupfloch schließen, da in jedem Segment nur der Marktführer davon profitiert. Hiervon unbenommen ist die Skepsis der Wettbewerber der DB AG berechtigt, inwieweit Entgelte zwischen den DB-eigenen EIU und EVU tatsächlich „spitz“ abgerechnet werden. Über das stark verästelte Umlagensystem ist es dem Konzern jederzeit möglich, zusätzliche Belastungen einer bestimmten Sparte abzufedern.
- DB Netz leitet aus der Vorgabe des EU-Rechts ab, Rahmenverträge nur alle fünf Jahre an fixen Terminen zu verge-

ben. Zwischendurch ist kein vollwertiger Abschluss über eine solche Bindefrist möglich. Stattdessen vergibt DB Netz nur noch Trassen für die Restlaufzeit der laufenden Rahmenvertragsperiode. Zudem werden jene Rahmenvertragsanträge nachrangig behandelt, die zwar zum turnusgemäßen Vergabezeitpunkt fristgerecht bestellt werden, sich jedoch nicht über die gesamte Rahmenvertragsperiode erstrecken. Faktische Konsequenz wäre, dass Markteintritte für Neulinge lediglich alle fünf Jahre zu vorab definierten Zeitpunkten möglich wären.

Diese starre Regelung trifft in erster Linie konkurrierende Geschäftsmodelle im **Fernverkehr**. Kein Investor ist bereit, seine Businesspläne auf einen Markteinstieg auszurichten, der von außen vorgegeben nur alle fünf Jahre punktuell möglich ist. Dies gilt um so mehr, als es keine Sicherheit gibt, genau zu diesen Zeitpunkten über die erforderlichen Fahrzeuge verfügen zu können.

Ein solcher Fünf-Jahres-Zyklus passt auch in keiner Weise zu den Ausschreibungsrhythmen der SPNV-Aufgabenträger oder den Fertigstellungsterminen von Neu- und Ausbauinvestitionen. Selbst wenn die komplette Neuvergabe aller Trassen nur in bestimmten Intervallen wie 5 Jahren möglich sein mag, ist es gleichwohl geboten, auch zu anderen Zeitpunkten Rahmenverträge anmelden zu können. Soweit Trassen noch frei sind, sollte dies ohnehin unproblematisch sein. Darüber hinaus müsste geprüft werden, ob spätere Anmeldungen nicht mit einer begrenzten Verschiebung von laufenden Rahmenverträgen einhergehen könnten, um das Netz langfristig optimal auszulasten.

Sollen Rahmenverträge tatsächlich den ihnen zugeordneten Nutzen entfalten, müssen folgende Bedingungen erfüllt werden:

- Der Vertragsbestand muss in den wesentlichen Parametern transparent dargelegt werden. Die beste Lösung wäre, die Streckenauslastung in Form eines anonymisierten **Bildfahrplans** allen Marktbeteiligten zur Kenntnis zu geben. Hier wären dann auch Rahmenvertragstrassen separat ausgewiesen, so dass sich alle Beteiligten ein objektives Bild machen und konstruktive Vorschläge zur besseren Streckenauslastung unterbreiten könnten. Anträge ließen sich zielgerichtet auf die heutige Streckenauslastung hin stellen. Damit würde Deutschland seinen Rückstand im internationalen Transparenzmaßstab aufholen. Bildfahrpläne für die Schweiz, Dänemark oder Schweden sind im Internet frei einsehbar.
 - Der Rahmenvertrag muss auf die Bedürfnisse der Kunden (EVU) zugeschnitten werden. Für den Fernverkehr essentiell ist es, zum einen ein hochkomplexes Taktsystem (z. B. InterCity-Netz) samt seinen Anschlüssen und Abhängigkeiten abzusichern. Daneben ist das alternative Geschäftsmodell von Neulingen darauf angewiesen, Markteintritte mit starkem Linienfokus zu begünstigen, bei denen der Rahmenvertrag die Umlaufzeiten und den Kapitaleinsatz der kostspieligen Züge schützt.
- Im Güter- und Nahverkehr sind die Prioritäten anders gelagert. Der Güterverkehr möchte bestimmte Transport- und Umlaufzeiten abgesichert wissen, während der exakte zeitliche Verlauf während des Transportes, vielfach auch die gewählte Strecke (sofern Energie- und Personalbedarf vergleichbar sind) eher nebensächlich sind. Schließlich fordert der SPNV meist eine minutengenaue Absicherung von Taktsystemen, die sich im Zusammenhang mit neuen Fahrzeugen und/oder Streckenausbauten vielfach ändern.
- Rahmenverträge müssen die Preisentwicklung der Infrastruktur in einem Mindestmaß (Zeitschiene, Obergrenzen) garantieren. Andernfalls sind Leistung und Gegenleistung zwischen EiU und EVU in einem inakzeptablen Ungleichgewicht.
 - Sind hohe spezifische Investitionen erforderlich, müssen Rahmenverträge eine längere Laufzeit als fünf Jahre vorsehen können. Diese Option ist bereits heute in § 14a Abs. 2 AEG angelegt. Allerdings sind die Investitionskriterien bislang nicht transparent. Überdies ist DB Netz nicht verpflichtet, längerlaufende Rahmenverträge anzubieten.
 - Stornierungsentgelte – bei Bedarf in empfindlicher Höhe – sind notwendig, um das Horten von Trassen auf Engpassabschnitten zu verhindern und die Investitionsentscheidungen von DB Netz abzusichern. Dazu müssen diese aber

streckenspezifisch und individuell festgelegt werden. Mengenrabatte oder Kompensationsregelungen in Form von Zubestellungen anderer Trassen sind auszuschließen, da sie nur dem marktbeherrschenden Unternehmen zugute kommen.

4.5 TOP-Hindernis 3: Verfehlte Ausbaupolitik

Ein häufig unterschätztes Wettbewerbshindernis für den Fernverkehr ist die Neu- und Ausbaupolitik für das Schienennetz, die der Bund und die DB AG in den letzten 20 Jahren betrieben haben. Für die Bewertung ist es notwendig, sich die Alternative eines **unabhängigen** Netzbetreibers vorzustellen, der die verkehrspolitische Aufgabe hätte, soviel Fernverkehr wie möglich auf das deutsche Netz zu locken. Wo das EVU seinen Firmensitz hat, wäre in dieser Herangehensweise zweitrangig.

Die Ausbaupolitik seit den 1990er Jahren ist in hohem Maße technologiegetrieben. Während in der Dekade zuvor Neubaustrecken für Mischverkehre favorisiert wurden, die breitere und komfortablere Züge wie den ICE 1 und 2 zulassen, setzte ab etwa 1990 ein Schwenk in Richtung reiner Hochgeschwindigkeitsstrecken wie Köln—Rhein-Main, mit Abstrichen auch Nürnberg—Ingolstadt ein. Diese können nur mit speziellen Fahrzeugen befahren werden. Auf der Strecke Köln—Rhein-Main wurde entgegen den europäischen Normen (35 ‰) eine Steigung von 40 ‰ angesetzt. Dadurch ist der Einsatz des französischen TGV, z. B. in der Form des Thalys mit Direktverbindungen Brüssel—Frankfurt nicht möglich. Zugunsten der technologischen Innovation der Wirbelstrombremse beim ICE 3 wurden eigens die Sicherungstechnik betroffener Strecken umgebaut und der Oberbau fester ausgeführt. Es ist jedoch nicht erkennbar, dass die Infrastruktur auf die Innovationen ausländischer Produkte ausgerichtet worden wäre.

Beispielsweise wäre der TGV in Deutschland auf vielen Strecken mit hohen Geschwindigkeiten einsetzbar, wenn im Signalsystem seine etwas geringere Bremsleistung berücksichtigt worden wäre. Auch die Signalausstattung für das Trennen und Vereinigen von Zügen in Berlin Hauptbahnhof tief wurde durch die Bestellung von DB Fernverkehr ausgelöst. Hier wäre im Sinne einer wettbewerbsneutralen Ausbaupolitik zu prüfen, ob eine vergleichbare Anlage in Karlsruhe gebaut werden könnte, damit der TGV von Frankfurt und Stuttgart in Karlsruhe geflügelt werden kann.

Des Weiteren ist zu hinterfragen, warum DB Netz im Nahverkehr Bestellgarantie-

ren für den Bestand von Strecken verlangt, aber im Fernverkehr keine vergleichbaren Anreize gesetzt werden. Das Ergebnis sind weitgehend ungenutzte Ausbaustrecken mit einer Höchstgeschwindigkeit von 200km/h (Hamm—Paderborn), ungenutzte Fernverkehrsbahnsteige in Gera, Bautzen, Löbau, Plauen (Vogtland) und Freiberg (Sachsen) oder die funktionslose Neigetechnik-Ausrüstung der Strecke Mannheim—Saarbrücken.

Per Saldo lautet der Befund, dass die Ausbaupolitik der DB AG exklusiv auf die geschäftlichen Interessen der Transporttochter DB Fernverkehr zugeschnitten ist. Dieser integrierte Ansatz der Netzentwicklung ist aus der Warte des DB-Konzerns verständlich und richtig. Den Interessen der **Schienenverkehrsbranche** wird er aber nicht gerecht. Wettbewerber finden keine neutrale Plattform vor, um in einem schwierigen Markt eigene Geschäftsmodelle im Dialog mit dem Netzbetreiber zu entwickeln.

Um die Ineffektivität der Ausbaupolitik zu belegen, listet die nachstehende Abbildung 38 auf Seite 116 exemplarisch bedeutende Vorhaben auf und bewertet ihren verkehrlichen Nutzen für den SPfV, u. a. aus dem Blickwinkel eines Wettbewerbers. Da die Leistungsfähigkeit nach der Inbetriebnahme letztlich aus der Sicht aller drei Segmente beurteilt werden muss, sind auch die Auswirkungen auf den Güter- und den Nahverkehr beigefügt.

Maßnahme	Kosten (Mio. Euro)	Angebot SPfV nach Inbetriebnahme	Fahrzeiter-sparnis	Auswirkungen auf Wettbewerbspotenzial im SPfV	Auswirkungen auf SPfV	Auswirkungen auf Güterverkehr
NBS Köln – Rhein-/Main incl. Abzweig Wiesbaden	6.400	Keine Verbesserung NBS plus Rheintal vs. alter Rheintalschiene (4 Züge pro Std. und Richtung)	50 – 60 Min.	– Kontraproduktiv, da Strecke extra für „TCV/Thalys-Züge als „nicht befahrbar“ dargestellt wurde; freiwerdende Trassen im Rheintal wurden geschickt durch SPfV blockiert	Leichte Angebotserhöhungen	Linke Rheinstraße nun teilweise nutzbar. Schätzungsweise 1 Trasse pro Stunde und Richtung = 40 pro Tag
NSB Nürnberg – Ingolstadt ABS Ingolstadt – München	3.600	Verbesserung, etwa 0,5 Züge pro Stunde und Richtung. Halbstundentakt Nürnberg – München unter erheblicher Verschlechterung für Augsburg erkauf	20 – 25 Min.	– Eher negativ. Strecke ist immerhin auch mit konventionellen Zügen befahrbar, aber Belegungsvorbot (vgl. Nürnberg – Ingolstadt – München – Express). Z. B. verkehrt bis heute nicht der Nachtzug Kopenhagen über diese Strecke, obwohl er die Sicherheitsanforderungen erfüllt	Neues Schnellprodukt N – M mit absichtlicher Verlangsamung (Überholung Ingolstadt), neue Regionalbahnhöfe, aber: Verschlechterung Anschlusssituation Augsburg	Verdrängung Güterverkehr von klassischer Route über Ansbach – Ingolstadt nach Donauwörth – Augsburg, damit erheblicher Engpass im Bereich Augsburg – Oching bis zum dortigen 4gleisigen Ausbau
NBS/ABS Hannover – Berlin	3.050	Verbesserung, Verdoppelung von stündlichem Verkehr auf zwei Linien je Stunde; allerdings Aufgabe Berlin – Magdeburg	80 Min.	+ Positiv. Strecke kann auch von Sonder-/Nachtzügen genutzt werden. Hindernisse aber durch nicht beseitigte bzw. sogar verschärfte Kapazitätsengpässe in B-Spandau und in Hannover	Neue schnelle RE nach Rathenow möglich. Verlangsamung Nahverkehr Wolfsburg – Hannover durch Überholungen	Entlastung Strecke Hannover – Braunschweig – Magdeburg – Brandenburg – Berlin, hier erhebliche neue freie Kapazitäten, gleichzeitig aber Aufgabe Entlastungsstrecke Wiesenburg – Güstertglück – Gústen
NBS Baden – Baden – Offenburg	1.700	Keine Verbesserung	Keine	~ Keine. Strecke kann auch von Sonder-/Nachtzüge benutzt werden, aber Leistungsfähigkeit durch Nichtausbau Knoten Rastatt und Offenburg sogar eher reduziert.	Stadtbahnerweiterung Baden-Baden – Bühl	Erhebliche Mehrkapazität im Bereich Baden-Baden – Offenburg, aber nach wie vor hohe Engpässe im Bereich Rastatt und südlich Offenburg
NBS Nord-Süd-Tunnel Berlin	2.800	Keine Verbesserung	20 Min.	– Negativ. Wettbewerber werden mit sehr hohen Stationspreisen Berlin Hbf belastet, melden daher teilweise Tunnel	Neue Nord-Süd-Linien mit erheblichen Fahrzeitverkürzungen, aber keine Nutzung des viergleisigen Tunnels im S-Bahnverkehr	Nicht nutzbar für Güterverkehr. Kapazität auf Außenring wird zurückgebaut
NBS/ABS Nürnberg – Efurt – Halle/Leipzig	7.800 (geplant)	Bislang nur Nutzung Flughafenabindung Leipzig	Keine	– Negativ. Keine Zwischennutzung möglich während langer Bauphase möglich.	Zusätzliche Flughafenabindung Halle/Leipzig	Bisher kein Nutzen
ABS Hamburg – Berlin	2.650	Keine Verbesserung, Mehrangebot B-HH zu Lasten von Schwerin	30 Min.	– Negativ. Durch Zunahme Geschwindigkeitsdifferenz und hohen Güterverkehr fast keine Kapazitäten mehr vorhanden.	Fahrzeitverlängerungen durch zusätzliche Überholungen	Kapazitätsreduzierung durch höhere Geschwindigkeitsdifferenz, Abbau von Überholgleisen

Abbildung 38:
Auswirkungen der
Netzinvestitionspol-
itik auf den Wettbe-
werb im Fernverkehr

Quelle:
eigene Darstellung

Maßnahme	Kosten (Mio. Euro)	Angebot SPFV nach Inbetriebnahme	Fahrzeiter-sparnis	Auswirkungen auf Wettbewerbspotenzial im SPFV	Auswirkungen auf SPNV	Auswirkungen auf Güterverkehr
ABS Berlin – Leipzig	1.500	Verbesserung, Verdoppelung zu Stundentakt	50 Min.	⊕ Positiv, Strecke ist für Wettbewerber nutzbar, wird auch genutzt.	Fahrzeitverlängerung durch zusätzliche Überholungen; aber höhere Geschwindigkeiten auf RE-Streckenast	Reduzierung von Kapazitäten durch höhere Geschwindigkeiten. Kein Ausbau paralleler Güterstrecken (z.B. über Dessau)
ABS Dortmund – Paderborn – Kassel	700	Keine Verbesserung, im Gegenteil Ausdünnung 2h-Takt Fernverkehr auf 5 Zugpaare	Bislang keine	⊖ Keine, da keine signifikante Fahrzeitverkürzung, im Gegenteil unnötig hohe Sicherheitsanforderungen im einzigen, neuen (!) Tunnel	Keine	Kapazitäts Einschränkung durch nur partielle Nutzbarkeit des neuen Tunnel Willebadessen
ABS Neitech Fulda – Leipzig	k.A.	Keine Verbesserung, IR wurde in IC umgewandelt	20 Min.	⊖ Keine, da Neitechfahrzeuge auf dem Markt nicht verfügbar sind	Keine	Kapazitätsreduzierung durch Beschleunigung SPFV
ABS Leipzig – Dresden	1.500	Keine Verbesserung	20 Min.	⊕ Positiv, da Strecke schneller geworden ist	Keine	Kapazitätsreduzierung durch Beschleunigung SPFV
ABS Neitech Naumburg – Bamberg	700	Verbesserung, Verdoppelung auf Stundentakt	30 Min.	⊖ Keine, da Neitechfahrzeuge auf dem Markt nicht verfügbar	Neitech-Nutzung im Nahverkehr Lichtenfels – Saalfeld	Tendenziell Kapazitätsreduzierung durch SPFV-Beschleunigung
ABS München – Augsburg	600	Keine Verbesserung, im Gegenteil Reduzierung durch NBS München – Nürnberg	Kein Effekt. Fahrzeit bislang schon unter 30 Min.	⊕ Positiv, Engpassbeseitigung erhöht Realisierungschancen München – Stuttgart	Verdichtung auf Halbstundentakt angestrebt	Erhebliche Kapazitätserhöhung im Güterverkehr, teilweise aber Verdrängung von Ingolstadt her geschuldet
ABS Mannheim – Saarbrücken	600	Verschlechterung, früherer Stundentakt aus EC/IR, heute z.T. 4 Stunden lang kein Fernzug	Kein Effekt, Neitech-ausbau unge-nutzt	⊖ Keine, da Fahrzeitverkürzung kaum vorhanden und bislang keine zusätzlichen Kapazitäten	Keine, Unterstützung Ausbau S-Bahn-Stationen	Neuer Engpass im Bereich Schifferstadt/Limbürgerhof
ABS Köln – Dürfen	900	Keine Verbesserung, Angebotsumschichtung zu Thalys/ICE	5 Min.	⊖ Eher negativ, deutsche Sicherungstechnik (LZB) für gerade mal 50km Strecke beeinträchtigt Interoperabilität und damit die Wettbewerbsfähigkeit	Eigenständige S-Bahn-Gleise, RegioBahn Aachen	Eigenständige S-Bahn-Gleise fördern Geschwindigkeitsharmonisierung, im Gegenzug höhere Geschwindigkeitsdifferenz zum Fernverkehr



5 Macht über die Schiene bedeutet Macht auf der Schiene – Schlüsselfaktor Infrastruktur

Wie in allen Netzsektoren hat die Infrastruktur im Schienenverkehr eine herausragende Bedeutung. Plastisch lässt sich die Rolle dieses Schlüsselfaktors an der Abbildung 39 ablesen, aus der die typische Aufteilung der Vollkosten auf die einzelnen Funktionen im Schienenverkehr – hier im SPNV – hervorgeht.

Rund 50% der gesamten Wertschöpfung im SPNV werden durch die Infrastruktur bestimmt, die sich aus den Bereichen Netz, Personenbahnhöfe und Energie zusammensetzt. Je nach Segment (SPNV, SPFV, SGV), Beschaffenheit der Infrastruktur (z. B. Kunstbautenanteil), Fahrzeugtyp (neu/gebraucht) und einzelner Transport können die Anteile erheblich schwanken. Im Güter- und Fernverkehr liegt der Prozentsatz wegen der gegenwärtigen Trassenpreisstruktur etwas niedriger. In der Durchschnittsbetrachtung trifft diese Prinzipdarstellung den Kern des Dilemmas: die Abhängigkeit der Kalkulation eines Wettbewerbers von einem Parameter, dessen Höhe ihm **extern** praktisch ohne jede Einflussmöglichkeit vorgegeben wird. Lediglich die Energiekosten sind in Grenzen durch das Fahrverhalten steuerbar.

Da die Infrastruktur nicht neutral von einem unabhängigen EIU bewirtschaftet wird, sondern von der integrierten aufgestellten DB AG, ist die Situation im Schienenverkehr **doppelt pikant**: Die Wettbewerber auf der Transportebene müssen nicht nur die Fremdbestimmtheit des Kostenblocks Infrastruktur in Kauf nehmen, sondern dass es ausgerechnet ihr **unmittelbarer Konkurrent** ist, dessen Konzernschwestern – ohnehin mit dem Vorteil der Marktbeherrschung ausgestattet – über rund die Hälfte der Wertschöpfung verfügen. Damit müssen die Wettbewerbsbahnen im Außenverhältnis zum Kunden für ein Leistungsangebot geradestehen, das zur Hälfte die DB AG verantwortet, ohne dass dies für die Außenwelt sichtbar wird.

Um sich das Ausmaß der unternehmerischen Zumutung vor Augen zu führen, lohnt es sich, die Abhängigkeitskonstellation unter Wettbewerbern auf andere Branchen zu übertragen. So wäre beispielsweise

BMW gezwungen, die Karosserie und den Motor von Opel einzubauen. Es ist evident, dass diese einseitige Fremdbestimmung dem Wettbewerbsgedanken grundlegend zuwiderläuft.

Theoretisch ist es vorstellbar, dass die EIU der DB AG wie nach dem EG-Recht gefordert tatsächlich unabhängig agieren und die konzerninternen Chinesischen Mauern keine Schlupflöcher aufweisen. In der **Lebenswirklichkeit** ist diese Annahme jedoch illusorisch. Denn der Vorstand der DB AG ist aktienrechtlich verpflichtet, ausschließlich zum Wohle des Unternehmens zu handeln. In der Diskussion um die Bahnstromrabatte hat das OLG Frankfurt diese Logik ausdrücklich bestätigt, indem es gegen die Bevorzugung der Konzerntöchter keine Einwände erhob.

In den nachfolgenden Abschnitten wird gezeigt, welche Nachteile die Wettbewerber aus dem Mangel an institutioneller Neutralität der EIU erleiden und welche negativen Konsequenzen sich für die Entwicklung der Schienenverkehrsbranche ergeben. Im Mittelpunkt stehen die Funktionen, auf deren Unabhängigkeit die Richtlinie 2001/14/EG zu Recht besonderen Wert legt: die Festlegung der Infrastrukturpreise, die Vergabe und Vermarktung von Trassen sowie die Kapazitätsplanung.

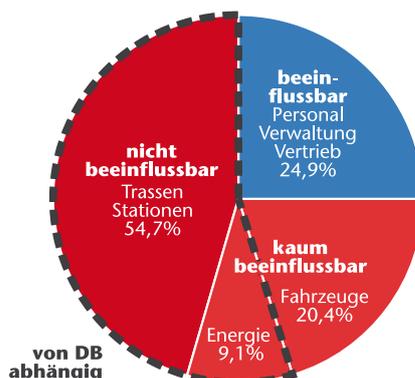


Abbildung 39: Beeinflussbarkeit der Kosten eines EVU

Quelle: Morgan Stanley, eigene Darstellung

5.1 Netzplanung und –investitionen: DB-Konzern und BMVBS unter sich

Aus ökonomischer Sicht steht außer Frage, dass sich die Kosten der Schieneninfrastruktur in der bundesweiten Gesamtschau **nicht** durch die Infrastrukturentgelte der EVU bzw. deren Endkunden – Fahrgäste und Verlader – decken lassen. Die nachstehende Abbildung 40 verdeutlicht diesen Zusammenhang.

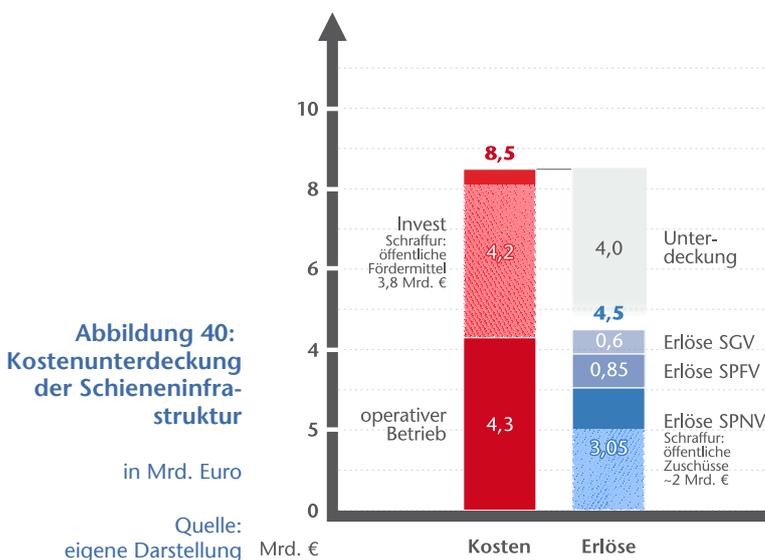
Während das heutige Schienennetz Vollkosten in Höhe von circa 8,5 Mrd. Euro verursacht (Faustformel: gut 4 Mrd. Euro Investitionen bzw. langfristiger „realer“ Abschreibungsaufwand plus circa 4,3 Mrd. Euro operative Betriebskosten), lag die Summe der Trassen-, Anlagen- und Stationsentgelte 2008 bei rund 4,7 Mrd. Euro. Vereinfacht gesagt decken die Nutzerentgelte die laufenden Kosten, finanzieren jedoch nicht die Investitionen, also weder die Erhaltung der Kapazität noch deren Erweiterung. Zu berücksichtigen ist, dass rund zwei Drittel aller Infrastrukturentgelte durch den SPNV entrichtet werden, der sich wiederum zu zwei Dritteln aus staatlichen Regionalisierungsmitteln speist. Insgesamt liegt daher der Finanzierungsanteil des Endkunden bei **rund 30%**.

Überließe man die Bereitstellung der Schieneninfrastruktur den Marktkräften, bliebe demnach bestenfalls ein betriebswirtschaftlich optimales **Rumpfnetz** mit ausgewählten Stationen und Rangierbahnhöfen übrig. Hierin legitimiert sich die verfassungsrechtlich verankerte Aufgabe der

Daseinsvorsorge des Bundes, „dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes [...] Rechnung zu tragen“ (Art. 87e Abs. 4 GG).

In der politischen und betrieblichen Praxis unterfächert sich der Gemeinwohlaufrag in drei Teilaufgaben:

- **Verkehrswegeplanung:** Wie bei anderen Verkehrsträgern auch entscheidet formal der Bundestag und Bundesrat am Ende des komplexen Prozesses der Bundesverkehrswegeplanung, welche Neu- und Ausbautvorhaben aus verkehrlichen, raumordnungs- oder strukturpolitischen Gründen als vordringlich klassifiziert und als Anlage in den Bedarfsplan des Bundesschienenwegeausbaugesetzes aufgenommen werden. Der Planungsprozess selbst obliegt jedoch der Bundesregierung, die sich in wesentlichen Teilen auf die Projektvorschläge der DB AG und deren Bewertung stützt. Darüber hinaus setzt sie sich mit den Ländern ins Benehmen.
- **Bau und Betrieb:** Indem die Verfassung von den Eisenbahnen „des Bundes“ spricht, wird der bei der Straße praktizierte funktionale Infrastrukturbegriff auf eine eigentumsrechtlich-organisatorischen Auslegung verengt. Folge ist, dass die DB AG als Bauträgerin und Betreiberin (zunächst) gesetzt ist. Aus der Sicht der Daseinsvorsorge ist diese Abhängigkeit von einem Anbieter keineswegs zwingend, zumal sie keinen Anreiz für innovative Bewirtschaftsformen setzt.
- **Finanzierung:** In welchem Maße sich der Bund an der Finanzierung des Gemeinwohlaufrags beteiligt, wird durch die Formulierung des Grundgesetzes nicht exakt präjudiziert. Dagegen spricht bereits die Schwankungsbreite der verfügbaren Haushaltsmittel. Doch auch die Bemessungsgrundlagen und Verfahrensregeln für die Festlegung des gemeinwirtschaftlichen Anteils an den Netzinvestitionen haben sich seit 1994 stark gewandelt. So ist das ursprüngliche Prinzip der Lastenteilung zwischen Bund und DB AG – das noch heute de jure gilt – sukzessive ins Gegenteil verkehrt worden. Während das originäre Regel-Ausnahme-Verhältnis vorsah, dass die DB AG die Ersatzinvestitionen in das



Bestandsnetz weitgehend selbst und bei Neu- und Ausbau den Anteil in Höhe ihres eigenwirtschaftlichen Interesses zu tragen habe, ist es dem Unternehmen ab 2000 gelungen, die Eigenmittel Stück für Stück zu Lasten der öffentlichen Haushalte herunterzufahren. Mittlerweile finanziert der Bund sämtliche Neu- und Ausbauprojekte in voller Höhe, und bei der Bestandsinfrastruktur steuert er gemäß der LuFV 2,5 Mrd. Euro pro Jahr bei – mit steigender Tendenz, indem in den letzten vier Jahren über 200 Mio. Euro jährlich aus dem Bedarfsplanetat umgewidmet wurden.

Auf dem Papier ist somit die Idealtypik der Rollenverteilung eindeutig: Der Bund hört sich die verkehrlichen Bedürfnisse der EVU an und legt anschließend unter Wahrung gesamtgesellschaftlicher Interessen fest, welche Schienenwege (samt Anlagen) benötigt werden. Daneben schultert er den Großteil der Finanzierung. Die DB AG ist Erfüllungsgehilfe und führt als Bau-trägerin und Betreiberin diesen Auftrag bestmöglich aus. Die **Wettbewerber** auf der Schiene mögen darauf setzen, dass das BMVBS und die zur Neutralität verpflichteten EIU der DB AG ihre Belange bei der Kapazitätsplanung und Projektauswahl berücksichtigen.

Mit der Realität hat die Skizze der Normvorstellung wenig gemein. Die DB AG zieht deutlich mehr Kompetenzen an sich, als sich auf die Rolle des ausführenden Organs zu beschränken. Die Gründe:

- Da die Schieneninfrastruktur – als Ganzes, aber auch in funktionalen Einheiten (Strecke, Teilnetz) – ein natürliches Monopol bildet, ist es aus der Sicht des BMVBS als zuständiger Fachaufsicht unvermeidlich, bei allen Aufgaben in hohem Maße auf die Expertise der DB AG zu setzen. Hinzu kommt, dass der exklusive Zuschnitt auf die „Eisenbahnen des Bundes“ verhindert, von der Erfahrung unterschiedlicher Infrastrukturbetreiber zu profitieren. Zwar gibt es auch DB-intern einen Wettbewerb alternativer Formen der Netzbewirtschaftung, indem die RegioNetz-Modelle z. B. niedrigere Standards anlegen dürfen. Der Bund partizipiert an dem Herrschaftswissen der DB AG jedoch nicht, so dass sie es zu ihren Gunsten einsetzen kann.
- Verstärkt wird der Informationsvor-

sprung der DB AG noch insoweit, als das BMVBS seit über einem Jahrzehnt einen Großteil der Aufgaben de facto der DB AG überlässt. Am sichtbarsten ist die Konzeptlosigkeit in der Ausbaustrategie des Netzes sowie in den verkehrspolitischen Anforderungen an die Bahnprivatisierung. Aber auch andere Versäumnisse fallen unter diese Rubrik, etwa das zögerliche Einfordern von Schlussverwendungsnachweisen oder die Beschränkung der Ausgabenprüfung auf 20 % der ausgereichten Mittel, obwohl das EBA eine hohe Quote der Verstöße gegen Zuwendungsrecht feststellt (siehe auch Kritik des Bundesrechnungshofs vom 8.3.2006). Neben Bequemlichkeit und der Vielzahl der Führungswechsel sehen Beobachter ein Motiv der Passivität auch darin, im Falle von Misserfolgen die DB AG als Blitzableiter in der Öffentlichkeit haftbar machen zu können.

Aus der Sicht der Wettbewerber ist die passive Haltung des BMVBS besonders problematisch, weil das verkehrspolitische Korrektiv ausfällt, das die Interessen der konzernexternen Nutzer bei der DB AG einbringen und im Bedarfsfall durchsetzen könnte. Im Ergebnis werden die Wettbewerbsbahnen an zahlreichen Stellen **erheblich** benachteiligt:

- Die gravierendste Diskriminierung erwächst aus der Tatsache, dass die Dritten an den **Planungsprozessen in keiner Weise** beteiligt werden. Auch im Jahr 16 nach der Bahnreform optimieren die EIU der DB AG ihre Infrastrukturkapazität ausschließlich an den Bedürfnissen und Betriebsprogrammen der eigenen Transporttöchter. In welchen Segmenten und auf welchen Korridoren die Wettbewerber künftige Potenziale sehen, wird an keiner Stelle abgefragt. Zu den internen Planungsrunden haben sie keinen Zugang.

Dieser Mangel setzt sich auf der politischen Ebene fort. Es gibt keine institutionellen Vorkehrungen im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung, um die Präferenzen und Marktkenntnisse der Wettbewerber ernsthaft zu integrieren. Dies gilt sowohl für die Projektauswahl als auch für die Bemessung der Kapazität (die in diesem Stadium ohnehin nur grob veranschlagt wird).

Diese wachstumsfeindliche Ignoranz wesentlicher Know-how-Träger ist

schwer fassbar, wenn man die Aufgabe des BMVBS bedenkt, die Zukunft der Schienenverkehrsbranche zu sichern, nicht die eines einzelnen Unternehmens. Ebenso wird damit außer acht gelassen, dass das Wachstum auf der Schiene in den letzten Jahren fast allein von den Wettbewerbern getragen wird.

- Bei der jährlichen Verteilung der Haushaltsmittel setzt sich die Benachteiligung fort. Die Dritten werden zu den sogenannten „Fulda-Runden“ im Frühjahr jedes Jahres nicht eingeladen. Dort verhandeln DB AG und BMVBS darüber, in welchen Tranchen die zu dem Zeitpunkt verfügbaren Mittel auf die einzelnen Projekte verteilt werden sollen. Wie das Tauziehen der letzten Jahre zeigt, kann auch die DB AG in vielen Fällen nicht verhindern, dass verkehrliche Kri-

terien häufig hinter politischen Erwägungen zurückstehen müssen (siehe die Bevorzugung verkehrlich nachrangiger VDE-Projekte). Es ist aber ein Unterschied, ob man hierzu wenigstens die Chance hat oder wie die Wettbewerbsbahnen vorn vornherein „am Katzenplaziert“ wird.

- Auch das große Themenfeld des **Rückbaus** der Kapazität wird von der DB AG weitgehend autonom besetzt. Dies trifft die Wettbewerbsbahnen in hohem Maße, weil sie in ihren Entwicklungsmöglichkeiten – insbesondere im Güterverkehr – erheblich beschnitten werden. Positiv zu vermerken ist allerdings die Neuerung, dass das EBA nach Jahren der (verordneten) Passivität seine Zurückhaltung aufzugeben scheint. Kürzlich wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich des Problems der Kapazitätsverringering vertieft annehmen soll (vgl. auch Kapitel 3.3 auf Seite 72),
- Die Effizienz von Bau und Betrieb leidet unter der Monopolisierung beider Aufgaben in der DB AG. Trotz der Gesetzeslage ist diese keineswegs zwingend, wie die Grauzone des Verfahrens zur Abgabe von Schieneninfrastruktur demonstriert. Gute Ideen scheitern allein am politischen Willen. Schon die Task Force „Zukunft Schiene“ wies 2001 in ihrem Endbericht auf die Option hin, alternative Bewirtschaftungsformen zu erproben. Bis heute hat das BMVBS keinen Experimentierversuch in die Wege geleitet.
- Weil das Zuwendungsrecht ausnahmslos an die Eisenbahnen des Bundes gekoppelt ist, ist die Infrastruktur der NE-Bahnen nicht förderfähig. Dies ist insofern unverständlich, als z. B. die Infrastruktur der OHE oder EVB im Zulauf auf die Nordseehäfen einen wichtigen Beitrag leisten können, die Kapazitätsengpässe im Seehafenhinterlandverkehr zu lindern.
- Als Trostpflaster wird den Wettbewerbern das Recht eingeräumt, einige Mitglieder im **Netzbeirat** der DB Netz AG zu stellen. Dessen Einfluss tendiert jedoch gegen null, da er keine Entscheidungsbefugnisse geltend machen kann. Er verschafft der DB AG ein Alibi, offiziell die Nutzer des Netzes „in ihre Überlegungen einzubinden“, ohne irgendwelche Verpflichtungen eingehen zu müssen.

Die vergessenen Wettbewerber von Bad Schandau

Ein eklatantes Beispiel für das Ausblenden der verkehrlichen Belange der Wettbewerber ist der Umbau des Bahnhofs Bad Schandau. Dessen Planung basierte auf der Annahme, dass künftig ausschließlich Zweisystemloks den Bahnhof anfahren würden. Diese Fahrzeuge sind bis auf wenige Ausnahmen nur im Bestand der Staatsbahnen vorzufinden (DB AG/CD [Tschechien]). Alle anderen Gleise, die für Lokwechsel notwendig sind, wurden als entbehrlich markiert, obwohl schon damals der Verkehr der Privatbahnen keinen geringen Anteil ausmachte. Die Wettbewerber verzichteten i.d.R. auf teure Zweisystemloks, u. a. auch weil bei Übergabe an Partnerbahnen in Tschechien ohnehin ein Lok- und Personalwechsel ansteht. Darüber hinaus ignorierte der Umbau die erheblichen Mengenpotenziale auf der Magistrale Nordseehäfen/Berlin — Dresden — Tschechien.

Das genehmigende Eisenbahn-Bundesamt war sich der Problematik zunächst nicht bewusst. Erst infolge vehementer Beschwerden der Wettbewerbsbahn ITL (Dresden) kam es zur Intervention der BNetzA und des EBA. Erreicht wurde zweierlei: Wenigstens während der Baumaßnahme wurde der Bahnhof Bad Schandau Ost offen gehalten, und beim Umbau des Bahnhofs Bad Schandau selbst wurde immerhin ein Lokwechselgleis belassen.

5.2 Infrastrukturentgelte: Rechtsfreier Raum

Dass die Regelungen zur Entgeltfestsetzung für die Infrastrukturnutzung eine existentielle Bedeutung für die Wettbewerbsbahnen haben, leitet sich aus drei Überlegungen ab:

- Wie bereits anklang, ist der relative Anteil dieses Kostenblocks von **50%** eine Größenordnung, deren Relevanz nicht weiter erklärungsbedürftig ist.
- Infrastrukturbetreiber im Sektor Eisenbahn sind **natürliche Monopolisten**, die in ihrer Preisgestaltung praktisch keinem Wettbewerbsdruck unterliegen. Ohne Korrektiv des Marktes neigen sie erfahrungsgemäß dazu, zu erhöhten Kosten zu produzieren und innovationsarm zu agieren. Zudem verfügen sie über den Spielraum, marktunübliche Gewinnaufschläge auf ihre Nutzer zu überwälzen. Beispiel hierfür ist die Gewinnentwicklung der DB-EIU in den letzten Jahren (vgl. weiter unten).
- **Integrierte** Unternehmen wie der DB-Konzern haben den unschätzbaren Vorteil, mit Hilfe ihrer EIU diejenigen Unternehmensteile – hier die Transportgesellschaften – privilegieren zu können, die im Wettbewerb bestehen müssen. Konzernexterne Nutzer haben aus diesem Grund ein besonderes Schutzbedürfnis zur Abwehr von Diskriminierungspraktiken.

In der Summe der vorgenannten Argumente wird ersichtlich, dass der Zugang zu den essential facilities einschließlich der Konditionen regulierungsbedürftig ist, weil der Wettbewerb als Effizienztreiber und Disziplinierungshebel ausfällt. Das Instrumentarium muss aus ökonomischer Sicht drei **Ausprägungen** der Entgelte regeln:

- Entgeltgrundsätze
- Entgelthöhe
- Entgeltstruktur

5.2.1 Entgeltgrundsätze

In der **ökonomischen** Analyse bilden die Entgelt**grundsätze** den methodischen Überbau, der den zulässigen Korridor für Höhe und Struktur der Preise aufspannt.

Demnach sind hierunter alle Grundlagen der Entgeltfestlegung zu fassen, die sich auf das Gesamtsystem beziehen, jedoch nicht auf einzelne Segmente der Schiene (siehe auch Kapitel 5.2.3 auf Seite 127). Hierzu gehört z. B. die Frage, ob dem Regulierten Anreize – und wenn ja: welche – gesetzt werden sollen (z. B. „Kosten effizienter Leistungserbringung“) oder ob Ist-Kosten wie nach heutigem AEG einfach überwälzt werden dürfen. Ebenso fällt darunter, inwieweit Grenzkostenpreise – die im EG-Recht zwingend vorgesehen sind – die Bemessungsgrundlage bilden, welche Zuschläge erlaubt sind oder welche Vorgaben für die Angemessenheit und Bezugsgröße von Renditen der EIU gesetzt werden (Umsatz, eingesetztes Kapital usw.).

Zu beachten ist, dass sich diese Auslegung von „Grundsätzen“ **nicht** vollständig mit dem Begriff der Entgeltgrundsätze im gegenwärtigen Eisenbahnrecht deckt. Dort wird ein unscharfer Maßstab formuliert, der sowohl konkrete Strukturfragen umfasst – also die konkrete Kostenzuschreibung auf die drei Segmente der Schiene – als auch Methodenfragen oberhalb dieser Ebene einschließt. Einen Fingerzeig auf einen Mangel in der Rechtsanwendung mag man auch darin sehen, dass es dem Netzbetreiber gemäß § 14d Satz 1 Nr. 6 AEG überlassen bleibt, die Entgeltgrundsätze selbst zu formulieren. Diese Freiheit bietet das Regulierungsrecht in anderen Netzsektoren nicht.

Weil das Eisenbahnrecht an dieser Stelle noch sichtbar „im Flusse“ ist, konzentriert sich dieser Report auf die handfesteren Aspekte der Entgelthöhen und –strukturfragen.

5.2.2 Entgelthöhe

Die Entgelthöhe setzt sich aus zwei Parametern mit jeweils einer Eigenschaft zusammen, deren Zielwerte der Regulierer separat bestimmen muss:

■ Effizienz der Kosten

Vorgelagert muss entschieden werden, welche Kostenarten mit welchem Zeitbezug der Entgeltbemessung zugrunde gelegt werden sollen. Ein besonderes Augenmerk bei der Infrastruktur liegt auf der Erfassung von Fördermitteln, die grundsätzlich herausgerechnet werden

müssen, um Doppelabrechnungen zu Lasten der Nutzer zu verhindern. Ebenso prüfungswert sind die Umlagen im DB-Konzern zwischen Holding und den Geschäftsfeldern, die von außen nicht nachvollziehbar sind.

Der zweite, an dieser Stelle im Vordergrund stehende Schritt sieht vor, jedem EIU einen **Effizienzpfad** vorzugeben („regulierter Anreiz“), der die Wirkungen des Wettbewerbs näherungsweise simuliert („als ob...“). In der LuFV hat der Bund z. B. darauf verzichtet, die Teuerung über eine Indexierung des Infrastrukturbeitrags von 2,5 Mrd. Euro p. a. auszugleichen. Die nominale Konstanz des Baukostenzuschusses löst insofern einen Effizienzreiz aus, als das EIU seinen Gewinn – in der Annahme ansonsten gleicher Bedingungen (Kostenfunktion, Erlöse) – nur halten kann, wenn es die Preissteigerung durch einen Produktivitätszuwachs in gleicher Höhe auffangen kann.

Ein ähnlich gelagerter Anreiz ist bei der Festlegung der Nutzungsentgelte erforderlich. In der Regulierungspraxis ist dies der sogenannte **X-Faktor**, der mindestens den Produktivitätsgewinn durch natürlichen Fortschritt abschöpfen sollte. Dies gilt z. B. für Rationalisierungseffekte im Betrieb durch den Einbau elektronischer Stellwerke, den Rückbau störanfälliger Weichen oder durch Beseitigung von Bahnübergängen. Hinzu kommt, dass diese Investitionen vom Bund fast vollständig gefördert werden.

■ Angemessenheit des Gewinns

Über die Effizienz der Kosten hinaus stellt sich die Frage, wie hoch der unternehmerische Gewinn bzw. die Rendite der EIU ausfallen dürfen. Soll sich die Renditefähigkeit der EIU an den lukrativsten (und zugleich riskantesten) alternativen Kapitalverzinsungen im globalen Maßstab orientieren, oder ist eine Verzinsung knapp oberhalb des langfristigen Habenzinssatzes angemessen? An welcher Kennziffer wird die Rendite gemessen: am Umsatz oder am (Eigen-)Kapitaleinsatz? Welche Bewertungsmethoden dürfen angewandt werden?

Angesichts des hohen Anteils staatlicher Finanzierung an den Vollkosten der Infrastruktur kann die Antwort nur lauten, dass der Renditeanspruch dort deutlich bescheidener ausfallen muss als im

Transportbereich. Er muss so bemessen sein, dass das betriebswirtschaftliche Interesse eines privatwirtschaftlich geführten Unternehmens an dieser Aufgabe gewahrt bleibt. Zu bedenken ist, dass das Geschäftsfeld im Vergleich zu anderen Märkten risikoarm ist. Solange die verfassungsrechtliche Privatisierungssperre für diesen Bereich bleibt, ist die Bereitstellung durch die Eisenbahnen des Bundes ohnehin gesichert.

Börsenfähige Renditeziele sind dem Steuerzahler nicht vermittelbar, da er letztlich den Gewinn des privaten Anteilseigners finanziert. Solange die DB AG als Managementholding geführt und die Gewinne der EIU ohne Zweckbindung dem Konzern zufließen, lassen sich solche Querfinanzierungen nicht unterbinden. Die Wettbewerber können damit doppelt benachteiligt werden: Erstens werden Mehrverkehre auf der Schiene preislich abgeschreckt, die tendenziell von den Konkurrenten stärker akquiriert werden. Zweitens kann z. B. im Güterverkehrsbereich DB Schenker Rail über den Hebel des Umlagesystems von den EIU-Gewinnen verdeckt profitieren.

Status quo: Gewinnabschöpfung durch EIU

Die Dringlichkeit der Regulierung von Trassen- und Stationspreisen lässt sich an der Gewinnentwicklung der Geschäftsfelder DB Netze Fahrweg und Personenbahnhöfe zwischen 2004 und 2008 ablesen (Energie sei hier ausgeklammert, da Bahnstrom gesondert in Kapitel 3.4 auf Seite 74 behandelt wird).

Während die beiden EIU bis 2006 – wegen des Netzdefizits – in der Summe beständig rote Zahlen schrieben, sind sie seit zwei Jahren schlagartig auf wundersame Weise zum Gewinnbringer des Konzerns mutiert. 160 Mio. Euro Verlust 2006 drehten sich binnen zweier Jahre in einen stattlichen Gewinn nach Zinsen von rund 540 Mio. Euro 2008, das einem im Geschäftsbericht 2008 ausgewiesenen EBIT von rund 932 Mio. Euro entspricht (davon 52 Mio. Euro als Sondereffekt im Geschäftsfeld Personenbahnhöfe).

Die DB AG erklärt diese Entwicklung zumeist mit den positiven Effekten des Pro-

gramms ProNetz. Diese sollen im Grundsatz nicht in Abrede gestellt werden, doch die wesentlichen Ursachen sind woanders beheimatet:

- Der DB-Konzern ging bis November 2007 in seiner Planung davon aus, **integriert** an die Börse zu gehen. Die Infrastruktur-Geschäftsfelder sollten Teil der Privatisierungsmasse sein. Damit mussten sie aber auch dem Bewertungsrasster des Kapitalmarktes unterliegen, d.h. eine Segmentrendite erwirtschaften, die dem Konzerndurchschnitt so nahe wie möglich kommt. Die notwendige Konsequenz dieser strategischen Weichenstellung spiegelt sich in dem explosionsartigen brachialen Turnaround der beiden Geschäftsfelder wider. Der politische Beschluss im Herbst 2007, nur die Transportgesellschaften im Holdingmodell teilzuprivatisieren, konnte in die Steuerungssysteme der DB AG noch nicht bis 2008 einfließen.
- Unabhängig von den Anforderungen des Kapitalmarktes dürfte die DB AG den strategischen Nutzen erkannt haben, einen zunehmenden Teil der Gewinne in die Infrastruktur zu verlagern. Solange der Regulierer die Entgelte noch nicht wirksam deckelt, sind sie dort am sichersten vor der Konkurrenz geschützt.
- Parallel hat die Umschichtung für die DB AG den Vorteil, dass sie Margeneinbußen aus Auftragsverlusten im Transportwettbewerb auf diese Weise teilweise kompensieren kann. Dank des Infrastrukturmonopols verdient sie am Erfolg ihrer Wettbewerber immer häufiger mit – selbst bei totalem Leistungsverlust auf der Transportebene. Besonders komfortabel ist die Durchreiche-Klausel für die Trassen-, Stations- und Energieentgelte in den Verkehrsverträgen des SPNV, egal wer den Verkehr fährt.
- Instrumentell basiert die Ergebniswende weniger auf Kosteneinsparungen sondern in hohem Maße auf Erlössteigerungen. Diese gehen auf signifikante jährliche Preiserhöhungen und eine wachsende Nachfrage nach Trassen zurück. So nahm die Zahl

der gefahrenen Trkm von 998 Mio. (2005) um 4,4 % in drei Jahren auf 1.042 Mio. (2008) zu, und zwar **ausschließlich** dank der Wettbewerbsbahnen. Während ihr Leistungsvolumen um 51,5 Mio. Trkm anstieg, nahm der Markt nur um 44 Mio. Trkm zu, d.h. die DB büßte absolut leicht ein. Wie zuvor skizziert, trugen die Wettbewerber demnach überproportional zum Gewinnsprung der EIU der DB AG bei.

Weder ist zu kritisieren, dass die EIU der DB AG Gewinne erzielen, noch ist ihnen im Grundsatz eine (maßvolle) Steigerung zu verwehren. Voraussetzung muss aber sein, dass der Erfolg **leistungsbasiert** ist. Da der Wettbewerb als Leistungsbarometer ausfällt, muss die Anreizregulierung an seine Stelle treten – was bis dato nicht der Fall ist.

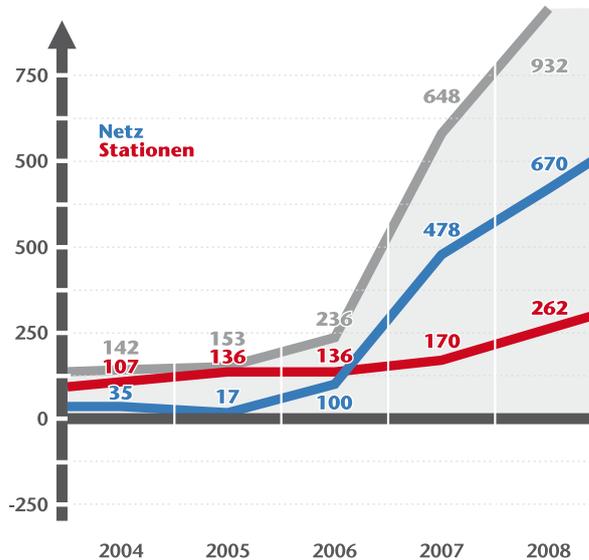


Abbildung 42: Gewinnumschichtung (EBIT) zu den EIU des Bundes

EBIT in Mio. Euro

Quelle: eigene Darstellung

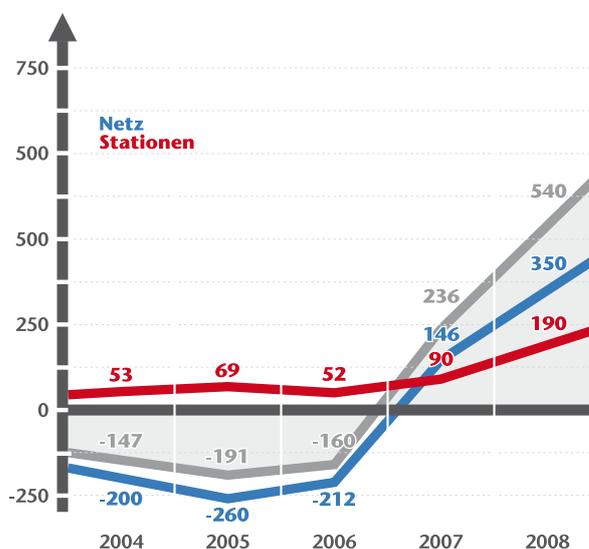


Abbildung 41: Gewinnumschichtung (BE II) zu den EIU des Bundes

Betriebsergebnis II in Mio. Euro

Quelle: eigene Darstellung

Im Einzelnen sind folgende Kritikpunkte an der „Cash-Cow Infrastruktur“ anzumerken:

- Der Gewinnsprung der beiden EIU steht in **keinem** Verhältnis zur angebotenen Qualität des Fahrwegs und der Stationen. Diese ist an vielen Stellen mangelhaft und hat seit der Ausrichtung des Konzerns auf den Börsengang sichtbar abgenommen. Die Budgets für Instandhaltung und Ersatzinvestitionen sind zu niedrig und werden überlinear auf das Fern- und Ballungsnetz konzentriert.
- Da dem Grenzerlös jeder **zusätzlich** verkauften Trasse aufgrund des hohen Fixkostenanteils des Netzes nahezu keine zusätzlichen Kosten gegenüberstehen, erklärt die Absatzsteigerung von 44 Mio. Trkm seit 2005 bei einem Durchschnittspreis von 4 Euro je Trkm bestenfalls eine Ergebnisverbesserung von 176 Mio. Euro. Im gleichen Zeitraum verbesserte Netz sein Ergebnis jedoch um rund 600 Mio. Euro. Neben niedrigeren Zinsaufwendungen beruht die Differenz von mehr als 400 Mio. Euro darauf, den monopolistischen Preissetzungsspielraum ausgeschöpft zu haben. Mit Leistung hat dies nichts zu tun.
- Verkehrs-, wettbewerbs- und haushaltspolitisch **absolut inakzeptabel** ist der vom Bund ausgestellte Freifahrtschein der DB AG, die Gewinne der EIU über die Holding als Clearingstelle in die renditeträchtigen Geschäftsfelder zu lenken – **jenseits** der Infrastruktur und mit einiger Wahrscheinlichkeit **außerhalb** Deutschlands.
 - **Verkehrspolitisch** ist die fehlende Zweckbindung insofern fatal, als erstens der Infrastruktur Geld entzogen wird, das sie dringendst benötigt. Die Bundesregierung beklagt sich über die geringe Investitionsbereitschaft der DB AG im Netz, nennt diese in internen Vermerken sogar konjunkturschädigend, aber lässt es zu, dass die Mittel – aktienrechtlich zulässig – volkswirtschaftlich zweckentfremdet werden. Im Ergebnis wird potenzielles Wachstum auf der Schiene vernichtet. Zweitens geht die „Geldpumpmaschine“ Netz mit Trassenpreissteigerungen einher, die dem Ziel des Mehrverkehrs auf der Schiene zuwiderlaufen.

- **Wettbewerbspolitisch** scharf zu kritisieren ist, dass der Wettbewerb auf der Schiene verzerrt wird, wenn die DB AG Steuergelder aus dem Monopolssektor in hart umkämpfte Marktsegmente wie den Transport umlenkt. Dies ist nichts anderes als eine (verdeckte) **Beihilfe**. Zu hoffen ist, dass die EU-Kommission dieser gravierenden Marktstörung einen Riegel vorschiebt.
- **Haushaltspolitisch** werden Steuergelder zweckentfremdet, die einem Daseinsvorsorgezweck dienen sollten. Mittelfristig untergräbt dies die Legitimation staatlicher Förderung der Infrastruktur.

Auch die jüngste Neuordnung der **Konzernumlagen** zeigt, wie anfällig das integrierte Konstrukt für legale Bilanzgestaltung ist, die für die Anreizregulierung von großem Interesse ist. So heißt es im Anhang des aktuellen Konzern-Geschäftsberichts 2008 auf S. 158:

Neugestaltung Konzernumlage

Im Rahmen der im Berichtsjahr vorgenommenen gesellschaftsrechtlichen Umstrukturierungen wurden auch die Konzernumlagen neu ermittelt. Die Vorjahreszahlen wurden entsprechend angepasst. Die Anpassungen betreffen bezogen auf das EBIT die Segmente DB Bahn Fernverkehr (+47 Mio. Euro), DB Bahn Regio (+112 Mio. Euro), DB Bahn Stadtverkehr (+32 Mio. Euro), DB Netze Personenbahnhöfe (+15 Mio. Euro), DB Dienstleistungen (+24 Mio. Euro) und Beteiligungen/Sonstige (–355 Mio. Euro).

Letztlich wird freimütig eingestanden, dass ein Federstrich genügt, um den Gewinn der Segmente – hier v.a. der DB ML AG – in Höhe eines dreistelligen Millionenbetrags hochzufahren oder abzusinken. Die Geschäftsfelder Netz und Personenbahnhöfe verdienen auf einen Schlag 79 Mio. Euro mehr als 2007, ohne dass sich an der Leistung etwas geändert hat. Die Frage drängt sich auf, ob die Erhöhung der Trassen- und Stationspreise zum vergangenen Fahrplanjahr notwendig und legitim war.

Der Regulierer hat die generelle Preishöhe der Trassen- und Stationsnutzung bis dato noch nicht beanstandet. Die geringe

Personalausstattung in Kombination mit der Komplexität der Materie und insbesondere der unklaren Gesetzeslage dürfte ihn dazu bewogen haben, mit äußerster Bedachtsamkeit vorzugehen, um keine weitere Niederlage vor dem OVG Münster zu erleiden.

5.2.3 Entgeltstruktur

Die dritte Eigenschaft der Entgelte ist ihre Struktur. Zu klären ist, nach wie vielen und welchen Kriterien die Entgelte differenziert werden sollen. Dabei stehen sich im Kern zwei Wertvorstellungen gegenüber, die beide ihre Existenzberechtigung als Preisbildungsgrundlagen haben:

- „**Verursachergerechtigkeit**“: Leitbild des Verursacherprinzips ist es, alle Kosten(differenzen) demjenigen Nutzer (EVU)/derjenigen Nutzergruppe anzulasten, die kausal ausschließlich auf ihn/sie zurückzuführen ist. Beispiel: LZB oder wartungsintensive Schutzweichen für den Hochgeschwindigkeitsverkehr u. a. Jenseits dieser „inkrementellen“ Kosten bleibt der im Schienenverkehr große Kostenblock der Gemeinkosten – bei allen Mischverkehrsstrecken – übrig, deren Zuschreibung nicht objektiviert werden kann. Die Äquivalenz zwischen Kostenverursachung und Kostentragung ist unverzichtbar, um die Ressourcen in die produktivste Verwendung zu lenken („Effizienz“).
- „**Bedarfs- bzw. Belastungsgerechtigkeit**“: Anstelle oder ergänzend zum Verursacherprinzip können die Kosten den Nutzern nach anderen Kriterien zugewiesen werden. Diese korrespondieren wiederum in hohem Maße mit den Entgeltgrundsätzen. Beispiel: Aus verkehrspolitischen Gründen kann gewünscht werden, ein bestimmtes Marktsegment durch niedrige Trassenpreise zu stützen (z. B. Mehrverkehr auf die Schiene im SGV). Sozialpolitisch können miscalculierte Einheitspreise vorgegeben werden, damit kostengünstige Flachlandstrecken die tendenziell teuren auf topographisch schwierigem Gebiet querfinanzieren.

Das gegenwärtige Trassenpreissystem der DB Netz AG ist primär nach dem Kostentragfähigkeitsprinzip ausgelegt, und zwar mit der betriebswirtschaftlichen Brille des integrierten DB-Kon-

zerns. „Lastenesel Nr. 1“ ist der SPNV, der 65 % aller Trassenentgelte stemmt, was kostenseitig nicht zu begründen ist. Mit diesem Konstrukt reicht der Bund über den Umweg der Regionalisierungsmittel etwa 2,5 Mrd. Euro an sein eigenes Unternehmen weiter. Die Inkonsistenz des Systems der Bepreisung zu Lasten des Nahverkehrs erkennt man daran, dass z. B. Verstärkerzüge des SPNV aufgrund der „Anschlussdefinition“ den Produktfaktor zahlen müssen, während die betrieblich ebenso komplexen Nachtzüge des Fernverkehrs hiervon verschont bleiben.

Daneben muss der Regulierer auf dem Grat wandern, einerseits alles Notwendige zu reglementieren, ohne aber den **unternehmerischen Freiraum der EIU** zu ersticken (der allerdings aufgrund der Abhängigkeit von staatlichen Mitteln in hohem Maße künstlich ist). So bietet es sich an, die Beurteilung der Belastbarkeit dem Praktiker zu überlassen, der den Markt – d. h. die Zahlungsbereitschaften und Reaktionen seiner Nutzer – am besten kennen sollte. Aus diesem Grund hat sich die Preiskappenregulierung („Price-Cap“) inzwischen als unumstrittener Standard in allen Netzsektoren durchgesetzt. Sie räumt dem Regulierten ein, die Bepreisung in Ausrichtung auf „Produktkörbe“ in Grenzen selbst festzulegen, solange die Rendite in der Summe im Zielkorridor bleibt. Schließlich muss geprüft werden, ob der Differenzierungs- und Erhebungsaufwand in einem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen steht

Der **praktische** Gehalt dieser Fragen für die Eisenbahnverkehrsunternehmen lässt sich an drei aktuellen handfesten Beispielen veranschaulichen:

- **Durchschnittsniveau der Trassenpreise nach Segmenten**

Die Abbildung 43 auf Seite 129 weist die Trassenpreise aus, die die Sparten SPNV, SPFV und SGV 2008 im Durchschnitt an ihre Netzschwester entrichteten. Ersichtlich wird, dass innerhalb des Personenverkehrs der Fernverkehr 2008 mit 4,97 Euro je Trkm nur 1,07 Euro oder 21,5 % mehr zahlte als der SPNV, der mit 3,90 Euro belastet wurde. Das niedrigste Entgelt in Höhe von 2,53 Euro je Trkm wurde im Güterverkehr erhoben, der in Konkurrenz zum Lkw und Binnenschiff als besonders preissensibel gilt.

Kostenseitig erscheint der geringe Abstand zwischen Personenfern- und -nahverkehr nicht plausibel, da die Netzbetriebskosten einschließlich der anteiligen Abschreibungen von eigenmittelfinanzierten Investitionen insbesondere im Hochgeschwindigkeitsverkehr deutlich höher liegen dürften.

■ Regionalfaktoren

Verstärkt wird die ungerechte Behandlung des SPNV durch die Regionalfaktoren, die Anfang 2003 für die Regionalnetze eingeführt wurden. Sie seien laut DB AG erforderlich, um ein Defizit dieser Netze auszugleichen, das vor allem in der schwachen Nachfrage begründet liege. Zwar ist die Spanne der Regionalfaktoren für das teuerste Netz inzwischen von 2,45 auf 1,91 je Trkm gesunken. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass auch ein solcher Multiplikator den Grundpreis von 3,80 Euro auf 5,80 Euro je Trkm in die Höhe schnellen lässt. Widersprüchlich erscheint, dass nur der SPNV belangt wird und topographisch bedingt teure Netze wie Bayerischer Wald, Schwarzatalbahn in Thüringen, Rhein-Mosel-Strecken oder auch im Allgäunetz keine Zusatzbelastung erfahren. Dagegen gehören Flachlandstrecken in Mecklenburg-Vorpommern mit zu den teuersten Netze. Hier besteht Prüfbedarf.

■ Stationspreissystem 2005

Zum 1.1.2005 führte DB Station & Service ein neues Preissystem ein, das seit jeher heftig umstritten ist. Unkritisch ist der Grundgedanke, die vormals über 5.600 Einzelpreise auf eine handhabbare Zahl reduzieren zu wollen. In Abhängigkeit vom Ausstattungsstandard werden nunmehr sechs Kategorien gebildet, deren Preise nach 16 Ländern differenziert werden. Im Ergebnis entsteht eine Matrix von 96 Preismöglichkeiten, von denen allerdings nur 87 besetzt sind.

Die Kehrseite der Clusterbildung ist darin zu sehen, dass die landesweite Mischkalkulation die Intransparenz der Preisgestaltung verstärkt. Aufgabenträgern zufolge war es bei den vormals individuellen Preisen in einigen Fällen möglich, die Erläuterungen von DB Station & Service zu unterschiedlich hohen Aufwendungen für die Unterhaltung, den Bauumfang und den Anteil an Fördermitteln im Ansatz nachzuvollziehen. Hierzu ist das neue System nicht mehr in der Lage, weil es auf Zu- und Abschläge verzichtet. Damit wird § 24 Abs. 2 EIBV außer acht gelassen, wonach Förderungen bei der Bildung der Stationspreise zu berücksichtigen seien. Die Behauptung von DB Station & Service, die Förderung gehe in die Misch-

Stationspreissystem – Teufel im Detail

Nicht nur die Preisfindung ist umstritten, sondern auch die Kategorisierung selbst, wenn man die Einzelheiten des neuen Stationspreissystems genauer analysiert. So fällt z. B. auf, dass bestimmte Nahverkehrsbahnhöfe in die Kategorie 4 fallen, obwohl sie nach dem üblichen Kriterium der gewichteten Anzahl von Halten im Fern- und Nahverkehr in die Kategorie 3 eingestuft werden müssten. Der Zweck dieser Herabstufung dürfte darin liegen, die höherwertige Ausstattung allein für die Fernverkehrsbahnhöfe zu reservieren, selbst wenn ein Nahverkehrsbahnhof deutlich stärker frequentiert wird.

Im Ergebnis entsteht ein System der Willkür mit kuriosen Widersprüchen, die dem Nutzerinteresse nicht dienlich sind. So erhalten Bahnhöfe unter 50.000 Einwohnern (Wiesloch-Walldorf, Uelzen oder Leer) eine bessere Ausstattung, weil an ihnen wenige Fernverkehrszüge halten, während Großstädte wie Mönchengladbach, Krefeld oder Chemnitz mit rund 250.000 Einwohnern in die minderwertigere Kategorie fallen.

Auch der Zusammenhang zwischen dem Ausstattungsanspruch laut Kategorisierung und realer Qualität erschließt sich nicht immer. Beispielsweise steht einem Bahnhof laut DB-Definition nur in der höchsten Kategorie 1 ein personalbedienter Service-Point zu. Tatsächlich bieten aber – noch – zahlreiche Bahnhöfe der Kategorie 2, teilweise auch 4 einen solchen Kundenservice an. Ähnlich sieht es bei den kleinen Stationen aus. Rund die Hälfte der Bahnhöfe der Kategorie 6 hätte demnach nicht einmal einen Anspruch auf eine Bahnhofsuhr oder eine Sitzgelegenheit, obwohl diese heute vorhanden ist.

preiskalkulation des Landes ein, ist nicht nachprüfbar.

Weitere Ungereimtheiten durch den Systemwechsel entstehen dadurch, dass der Preis eines Stationshaltes um bis zu 650 % (RegioBahn) steigen oder fallen kann, ohne dass sich an der Leistung von 2004 auf 2005 etwas geändert hätte. Ebenso muss der Regulierer aufpassen, wenn zwei nahe gelegene Stationen mit gleicher Ausstattung und Kategorisierung unterschiedlich tarifiert werden, nur weil sie durch eine Landesgrenze getrennt werden.

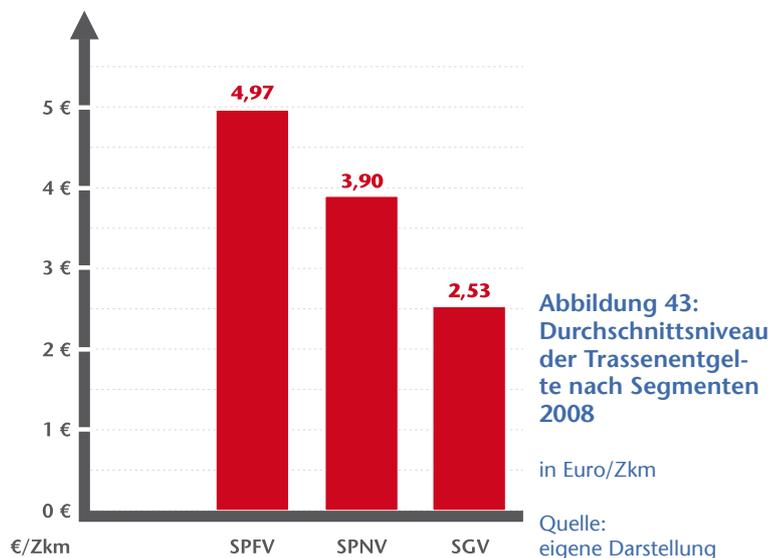
Aufgrund der Systembrüche und Widersprüche haben einige Aufgabenträger verschiedene EVU unter Zusicherung der Prozesskostenunterstützung dazu angehalten, den alten Stationspreis an die DB AG weiter zu zahlen bzw. den neu eingeführten nur unter Vorbehalt zu leisten. Da für einen Teil der verweigeren Zahlungen Ende 2008 Verjährung drohte, reichte DB Station & Service kurz vor Jahresende entsprechende Klagen ein (bekannt sind fünf Fälle, u. a. gegen die Bodensee-Oberschwaben-Bahn).

Einer ersten Klage hat das LG Berlin kürzlich stattgegeben. Demnach habe die DB AG ihr Preisbestimmungsrecht sachgerecht ausgeübt. Ein Indiz für die

Rechtmäßigkeit liege auch darin, dass die Bundesnetzagentur trotz längerer Prüfung nichts unternommen habe. Auf die zahlreichen Widersprüche im System ging das Gericht nicht ein. Dem Vernehmen nach wurde Revision beim OLG eingelegt.

Trotz der Dringlichkeit der skizzierten Problemfelder konnte die Bundesnetzagentur bis dato gegen die Inkonsistenzen in der Entgeltstruktur nicht tätig werden. Dies ist auch nicht verwunderlich, da die Strukturfrage methodisch noch schwieriger zu durchdringen ist als die Entgelthöhenproblematik. Solange die DB AG keine detaillierten Aufstellungen zu Kostenarten, -stellen und -trägerrechnung liefert, ist der Regulierer machtlos. Immerhin läuft seit längerem eine Vorprüfung gegen die Inkonsistenzen des Stationspreissystems.

Einen ersten kleineren Erfolg erzielte die BNetzA mit dem Verbot des Sondertrassenzuschlags, den das OVG Münster in seinem Urteil vom 31.8.2007 endgültig für unwirksam erklärte. Ökonomisch kann er sich dennoch für die DB AG gelohnt haben, indem bis zum Verbot rund vier Jahre verstrichen.



5.3 Trassenvergabe: Verwalten statt vermarkten

Das Leitbild eines unabhängigen Netzbetreibers mit Servicementalität sieht vor, alle Trassennachfrager diskriminierungsfrei gleichzubehandeln. Dabei soll das EIU sein Kernprodukt Trasse aktiv vermarkten, also eigeninitiativ auf seine Kunden zugehen und deren Anregungen und Wünsche ernst nehmen, um mit ihnen gemeinsam Optimierungsspielräume auszuloten.

Die Realität der Trassenallokation 2009 sieht anders aus. Institutionelle Schwächen sind:

- Obwohl theoretisch alle EVU gleichberechtigt ihre Trassenwünsche anmelden, wird der Fahrplan nach wie vor de facto nach dem Muster einer Zweiklassengesellschaft koordiniert. Zeitlich und materiell privilegiert stimmen sich die drei Transporttöchter DB Fernverkehr, DB Regio und DB Schenker Rail ausschließlich DB-intern mit ihrer Netzschwester ab. Das Resultat ist ein Grundgerüst des Regelfahrplans, das zunächst als gesetzt gilt. Anschließend ist DB Netz bemüht, die Wünsche der Dritten so gut wie möglich in den vorgefertigten Rahmen einzufügen. Auf individueller Ebene stoßen die Wettbewerber dabei teilweise auf großes Bemühen der Mitarbeiter von DB Netz. Dies kann die Systemschwächen jedoch nicht wettmachen.
- Das Interesse der DB AG an einer internen Abstimmung zwischen Nah- und Fernverkehr ist prinzipiell verständlich, weil die gesamte Reisekette des Fahrgastes optimiert werden muss. Allerdings ist wegen des Besteller-Ersteller-Prinzips im SPNV der Aufgabenträger prädestiniert, sich mit DB Fernverkehr ins Benehmen zu setzen, zumal immer mehr Reiseziele bzw. in deren Nähe gelegene Bahnhöfe wie z. B. Oberstdorf, Sylt oder Wilhelmshaven praktisch nur noch mit NE-Bahnen zu erreichen sind. Kritisch zu sehen ist, dass der DB-Konzern die Abstimmung zwischen Fern- und Nahverkehr als Instrument zur Wettbewerbsverschleppung einsetzen kann. In den Ländern wird der Eindruck verbreitet, nur im DB-Konzern sei die Transportkette Nah-/Fernverkehr gesichert, weswegen der Regionalverkehr in

der Hand von DB Regio bleiben müsse. Bestärken lässt sich dies dadurch, dass Planungsinformationen des Fernverkehrs weder an die Aufgabenträger noch an die NE-Bahnen ausgehändigt werden.

Zwar könnten die Aufgabenträger durch ein gemeinsames Vorgehen und die Abstimmung ihrer Planungen für den Integralen Taktfahrplan das Kräfteverhältnis ausbalancieren, so dass der Fernverkehr in sinnvolle Trassenlagen mit optimalen Anschlüssen auf den Nahverkehr dirigiert werden könnte. In der Praxis erweist sich diese Koordination jedoch als schwierig.

Verkehrlich nicht einsehbar sind behauptete Abstimmungserfordernisse zwischen Güter- und Personenverkehr im DB-Konzern. Alle Aktivitäten in diese Richtung stehen unter dem Verdacht, den Markt im Interesse des Gesamtunternehmens abzuschotten.

- Die Zahl der offiziellen Trassenkonflikte und endgültigen Ablehnungen sagt wenig über die **reale** Knappheit von Trassen in begehrten Zeitlagen aus.

Real werden nahezu sämtliche Anspruchskonkurrenzen – formal korrekt – dadurch gelöst, dass DB Netz die unklare Gesetzes- und Verordnungslage dazu nutzt, die Konflikte auf der Basis von §9 Abs. 3 EIBV „wegzukordinieren“. Die Wettbewerbsbahnen werden vor die Entscheidung gestellt: „Nehmt die angebotene Trasse (der oft eine entgeltpflichtige Machbarkeitsstudie vorausgeht) – oder keine.“ Lehnen die Wettbewerber die angebotene Trasse ab, folgt das Entscheidungsverfahren nach §9 Abs. 4 EIBV. Von ihm geht für DB Netz keinerlei Gefahr aus, weil es dank seiner Informationshoheit jeden Konflikt in Ausrichtung auf das Konzerninteresse „objektivieren“ kann.

Des Weiteren werden über die Zeitachse Fakten geschaffen, die den Wettbewerber ins Hintertreffen geraten lassen. Verfahrenstechnisch spitzt sich die Entscheidung drei Monate vor dem Fahrplanwechsel zu. Bis dahin müsste der Dritte zweigleisig planen, was er in der Regel wegen der Vorlaufkosten und hohen Risiken nicht bewerkstelligen kann. Die BNetzA ist machtlos, weil sie die Trassenablehnung nur formal prüfen kann. Materiell kommt sie zu spät und ist überdies dafür nicht gerüstet.

Fazit: Entweder nehmen die Wettbewerbsbahnen das Trassenangebot an, oder sie resignieren bereits vorab und nehmen von der Anmeldung Abstand. Konflikte bleiben damit unsichtbar, nicht zuletzt weil die meisten EVU kein Interesse am Streit haben, sondern fahren wollen.

Mehrere Wettbewerber berichten im Übrigen, dass dienstleistungsorientierte Trassenberater von DB Netz unverhohlen dazu raten, man möge die Trasse unterjährig beantragen, weil dann wegen geringerer Zuschläge für Reservepuffer eine Trasse schon mal freigemacht werden kann, die im Jahresfahrplan an sich blockiert ist. Dieses Schlupfloch eignet sich jedoch in aller Regel nur für Spotverkehre im SGV.

- DB Netz ist nicht bereit, **Bildfahrpläne** und Sperrzeitentrepfen umfanglich

und detailliert zu veröffentlichen. Selbst die Akteure mit einem sachlich begründeten Interesse wie die Bundesnetzagentur und die betroffenen EVU erhalten lediglich Informationsschnipsel. Diese lassen keine Aussage darüber zu, ob und wie gründlich DB Netz bei der Trassenkonstruktion alle Ausweichoptionen einbezogen hat.

Im europäischen Maßstab mutet die Informationsverweigerung von DB Netz anachronistisch an. Anonymisierte Darstellungen von Trassenbelegungen sind aus der Schweiz, Dänemark, Norwegen und Schweden bekannt. In allen Fällen – so wird berichtet – habe die Einbeziehung der interessierten Öffentlichkeit zu zahlreichen sinnvollen Vorschlägen einer besseren Netzauslastung geführt. Selbst der Zugang für die Eisenbahnwissenschaften an den Universitäten soll dazu beigetragen haben. Das EG-Recht

Kein Durchkommen für die Marschbahn

2005 beauftragten die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein die Nord-Ostsee-Bahn (Veolia Verkehr), Trassen für die Durchbindung der Züge der Marschbahn bis zum Hamburger Hauptbahnhof zu bestellen, anstatt sie wie bisher in HH-Altona enden zu lassen. Hintergrund war das Angebot der NOB, die zusätzliche Betriebsleistung trotz weiterer Laufwege und damit höherer Energie- und Verschleißkosten zu einem günstigeren Preis zu erbringen.

Obwohl die vorgesehene Taktlage von keiner einzigen Taktlinie im Nah- und Fernverkehr belegt war und der Güterverkehr in Hamburg zum größten Teil über die Güterverbindungsbahn läuft, schob DB Netz zahlreiche höherwertige Züge auf der Verbindungsbahn vor, die dem neuen Taktverkehr der NOB in Wege stünden. Zu Beginn hatte DB Netz auf angebliche Großvaterrechte verwiesen, ohne belegen zu können, dass solche mehrjährigen Verträge bestünden. Zudem widersprach die Begründung der RL 2001/14/EG, die bereits seit März 2003 Großvaterrechte ausdrücklich verboten hatte.

Nach der Intervention des damals zuständigen Eisenbahn-Bundesamtes wechselte die Begründung. Nun wurde die Berührung langlaufender „ins Netz“ eingebundener Züge vorgebracht. Konkret handelte es sich um einen Autoreisezug an die Adria, einen touristischen IC nach Berchtesgarden in freier Lage und Bundeswehr-Entlastungs-InterCitys am Wochenende.

Insgesamt konnte man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass nach konfligierenden Trassenlagen geradezu gesucht wurde, um den Wunsch der NOB und der Länder nach besserer Anbindung von Sylt und der Westküste an den Fernverkehr in Hamburg Hbf zu verhindern. In Branchenkreisen war auch davon die Rede, dass der Konzern das Land Schleswig-Holstein seinen langen Arm für den Verlust der Marschbahn spüren lasse.

Obschon das Eisenbahn-Bundesamt die Argumentation der DB Netz nicht überzeugte, sondern die Behörde einen Vorrang des vertakteten SPNV im Rahmen der Regelungen des EG-Rechts und der EIBV erkannte, hatte die Verzögerungstaktik der DB AG dennoch Erfolg. Die Gerichte (VG Köln und OVG Münster) entschieden letztlich in den Eilverfahren mitten in der Sommerpause, dass der Fahrplan ein „so kompliziertes Geflecht sei, in das ein Gericht nicht einfach eingreifen könne“. Im Ergebnis wurde die Großvaterrechtsannahme der DB AG bestätigt (VG Köln, Beschluss 20.5.2006, 11 L 882/05; OVG Münster 20 B 1138/05)

gibt ebenfalls Hinweise auf die Vorgabe einer offensiven Veröffentlichungspraxis: So heißt es in der RL 2001/14/EG unter Erwägung (30): Das Fehlen von Informationen über Anträge anderer Eisenbahnunternehmen und über Systemmengenpässe kann es den Eisenbahnunternehmen erschweren, ihre Anträge auf Zuweisung von Fahrwegkapazität zu optimieren.

- Ablehnende Bescheide werden auch häufig mit der Begründung versehen, dass die gewünschte Trasse durch einen höherwertigen Rahmenvertrag blockiert sei. Dieser Verweis springt insofern zu kurz, als Rahmenverträge keine bestimmte Trasse sichern, sondern lediglich eine Trasse innerhalb einer Bandbreite. Die Prüfung der Bandbreite wird aber meist mit dem Argument abgelehnt, dass dann nachteilige Folgewirkungen für andere Rahmenverträge entstünden. Genau diese Netzeffekte müssen aber im Sinne einer Optimierung durchgespielt werden.

Ein Beispiel: Es fahren 5 Güterzüge hintereinander im Takt (Blockabstand). Danach folgt ein 10minütiges Zeitfenster. Bei einem Trassenkonflikt des ersten Zuges müsste nicht nur dieser nach hinten verschoben werden, sondern auch die vier nachfolgenden Züge, sofern letztlich alle 6 Züge untergebracht werden sollen. Die Nutzung aller Bandbreiten

der Rahmenverträge ist demnach eine hochkomplexe und anspruchsvolle Tätigkeit, die eine gesetzgeberische Konsequenz der Rahmenverträge ist. Hieraus erwächst jedoch keine Legitimation für Großvaterrechte.

- Ein weiterer Mangel resultiert aus den betrieblichen Abläufen innerhalb DB Netz. Planende Einheit ist stets die Niederlassung, in der das antragstellende EVU seinen Firmensitz hat. Die Planungskompetenz des Kundenbetreuers endet aber an der eigenen Niederlassungsgrenze. Dort wird eine diskretionäre Anzahl an festen Übergabezeiten konstruiert, die der benachbarten Niederlassung als Rahmen für die weitere Planung vorgegeben werden. Im Ergebnis wird abschnittsweise optimiert, nicht jedoch über den gesamten Laufweg. Dies gilt erst recht für Verkehre mit Schnittstellen zu anderen EIU (ausländische Netzbetreiber, NE-Bahnen).

Naturgemäß betrifft dies die Wettbewerber im SGV stärker als DB Schenker Rail. Die Wettbewerber sind vielfach international aufgestellt und nutzen die Vermarktungs- und Produktionsschwäche der Staatsbahnen. Auch im nationalen Verkehr sind die Wettbewerber eher auf lange Distanzen ausgerichtet. Hinzu kommt, dass historisch bedingt DB Schenker Rail über zahlreiche langlaufende Bestandstrassen verfügt und

Das Höchstpreisverfahren – Muster ohne Wert

In der Theorie ist die Versteigerung des knappen Gutes Trasse der richtige Ansatz, um die Schienenwege bestmöglich zu nutzen. In der Praxis kommt das Verfahren jedoch nie zur Anwendung. Denn nach § 9 Abs. 6 EIBV ist dies nur vorgesehen, wenn folgende vier Bedingungen parallel erfüllt sind:

- *alle Zugtrassen grenzüberschreitend/nicht grenzüberschreitend sind (§ 9 Abs. 4 Nr. 1 EIBV),*
- *alle Zugtrassen vertaktet und/oder ins Netz eingebunden sind. Während der Takt definiert ist (mindestens 4 minutengleiche Zugpaare pro Tag im maximalen 2 Stunden-Abstand, § 9 Abs. 7), ist die Netzeinbindung unscharf gefasst. Das OVG Münster hatte hierunter auch sogenannte Logistikverkehre zur Versorgung von Olraffinieren subsumiert (§ 9 Abs. 4 Nr. 2 EIBV),*
- *alle Zugtrassen Güterverkehr/nicht Güterverkehr sind (§ 9 Abs. 4 Nr. 3 EIBV),*
- *alle Trassen das gleiche Regelentgelt aufweisen und kein Konflikt SGV / SPFV gegen SPNV vorliegt (§ 9 Abs. 5). Unklar ist dabei, worauf das Regelentgelt zu beziehen ist (Gesamter Laufweg, nur Konfliktabschnitt, möglicherweise auch ganzes Bündel von Zugfahrten wegen z.B. Umlauf).*

Diese Simultaneität der Prämissen ist de facto unmöglich. So weisen z. B. Fern- und Güterverkehr allein aufgrund der Produktfaktoren immer unterschiedliche Preise auf.

diese lediglich neu kombinieren muss, wenn sich Markterfordernisse ändern.

- Kristallisiert sich im Rahmen der Fahrplankoordination ein dauerhafter Engpass auf einem Streckenabschnitt heraus, ist DB Netz nach der Gesetzeslage verpflichtet, eine Überlastungserklärung anzuzeigen. Diese wird aber mit sechs Ausnahmen bislang verweigert. Damit soll bereits im Ansatz die Verpflichtung umgangen werden, einen Plan zur Beseitigung des Engpasses aufzustellen, der anschließend umzusetzen wäre.

Im Übrigen braucht DB Netz das Instrument der Überlastungserklärung – vom Arbeitsaufwand ggf. abgesehen – nicht zu fürchten, weil die Bestimmungen des AEG und der EIBV keine Rechtsfolgen vorsehen. Wie löchrig die Regelungen sind, zeigt sich daran, dass die Nutzer nach § 18 EIBV an der Aufstellung eines Abhilfeplanes zu beteiligen seien – ohne dass DB Netz das Ergebnis ihnen anschließend zur Kenntnis geben muss. Solche Instrumente sind letztlich nicht ernst zu nehmen, da sie lediglich Alibi charakter haben.

Nur sechs Engpässe?

Nähme man die Zahl der offiziellen Überlastungserklärungen zum alleinigen Gradmesser für die Kapazitätssituation im deutschen Schienennetz, gäbe es bundesweit nur sechs Engpässe. Als überlastet deklariert hat die DB AG 2007 und 2008:

- *Gemünden (Main) — Würzburg (Strecke 5200)*
- *Knoten Fürth — Bamberg (Strecke 5900)*
- *Würzburg — Fürth (Strecke 5910)*
- *Hailer-Meerholz — Fulda (Strecke 3600)*
- *Offenburg — Abzweigung Gundelfingen (Strecke 4000)*
- *Abzweigung Leutersberg — Weil am Rhein (Strecke 4000)*

Dagegen fehlen chronisch verstopfte Strecken wie Hamburg — Lüneburg — Uelzen, Wunstorf — Minden, Langwedel — Verden, Emmerich — Oberhausen u. a., obwohl der Bundesschienenwegeausbaubericht 2007 auf Seite 135 immerhin 18 Engpass-Strecken und Knoten mit Kapazitätsproblemen auflistet.

Nur die Strecke Gemünden — Würzburg ist bislang mit einem Plan zur Kapazitätserhöhung versehen worden. Er schlägt vor, die Nutzung durch den SPNV zu limitieren, langsamen Güterverkehr über Bamberg umzuleiten und den SGV eine Mindestgeschwindigkeit aufzuerlegen.



6 Rettungsanker Regulierung? – Hase gegen Igel

Um die Möglichkeiten des Regulierers in Netzsektoren realistisch abschätzen zu können, ist es erforderlich, das grundlegende Dilemma der **asymmetrischen** Information anzuschneiden. Bildlich gesehen ist der zu Regulierende – hier die EIU der DB AG – beständig in der Vorhand („Hase“). Er hat den exklusiven Zugriff auf alle wesentlichen Informationen, die der Regulierer braucht, um seine Arbeit zu erledigen. Noch entscheidender ist: Die DB AG **produziert** zu einem Großteil das Wissen und bereitet es auf, das sich der Regulierer zu eigen machen muss. Als Wirtschaftsunternehmen kann die DB AG jedoch kein Interesse haben, den Regulierer freiwillig so aufzugleisen, dass die eigenen Ziele gefährdet werden.

Zwingende Konsequenz des systemimmanenten Interessengegensatzes ist die Strategie, den Regulierer möglichst an der kurzen Leine zu führen. Informationen werden so lange zurückgehalten und verwässert, wie es irgend geht. Gerichtliche Auseinandersetzungen werden aufgrund ihrer Langwierigkeit häufig bewusst in Kauf genommen (siehe auch weiter unten).

Wie begrenzt die Kooperationsbereitschaft ist, offenbart eine Verhaltensanweisung des DB-Konzerns an die Mitarbeiter, die 2006 öffentlich wurde. Ohne direkt zur Verzögerung aufzufordern, wird empfohlen:

“Die Mitarbeiter der Bundesnetzagentur sind nicht verpflichtet, das Eintreffen der zuständigen Ansprechpartner abzuwarten. Kümmern Sie sich um die Mitarbeiter, indem Sie...

... Besucherausweise ausstellen lassen.

... sich Ausweisdokumente ... zeigen lassen. Fertigen Sie hiervon Kopien an. Bei Zweifel zur Identität der Mitarbeiter rufen Sie bitte die Dienststelle an.

... sich das weitere Vorgehen erläutern lassen. Fragen Sie, mit wem die Mitarbeiter sprechen und welche Bücher, Geschäftspapiere, Dateien oder Unterlagen Sie einsehen wollen.

... die technische Durchführung der Ermittlungen besprechen.

Bestimmen Sie ggf. einen (anderen) geeigneten Raum...

Verhindern Sie, dass sich die Mitarbeiter der Bundesnetzagentur frei in den Geschäftsräumen bewegen.

Geben Sie keine Unterlagen zur Einsicht, nach denen die Mitarbeiter der Bundesnetzagentur nicht verlangt haben.

Je länger die Beteiligten sich aneinander gewöhnt haben, desto professioneller wird in der Regel der Umgang miteinander. Die Konflikte werden weder weniger noch unwichtiger, sondern tendenziell geräuscharmer ausgetragen. Zuweilen wechselt der Regulierte auch die Strategie, indem er sich kooperativer zeigt. Ziel ist es dabei, insbesondere auf der Arbeitsebene des Regulierers eine „Fachmeinung“ zu befördern, die ihn aus Überzeugung zahmer agieren lässt.

Im Ergebnis hinkt der Regulierer immer mindestens einen Schritt hinter dem Regulierungsobjekt **hinterher** („Igel“). Um so bedeutsamer sind die Rahmenbedingungen für den Regulierer, damit er den Abstand immer wieder so schnell wie möglich verringern kann.

6.1 Bundesnetzagentur: Bund hält Abteilung Eisenbahn kurz

Gerade weil der Regulierer den systematischen Nachteil wettmachen muss, am kürzeren Hebel zu sitzen, hängt die Güte seiner Arbeit davon ab, inwieweit ihm die bestmöglichen Voraussetzungen geschaffen werden. Analog zur Zögerlichkeit bei der Anreizregulierung zeigt sich leider, dass der Bund bislang tendenziell auf die Bremse tritt, anstatt den Regulierer zu fördern. Zu vermuten ist, dass die Ursache in der Prioritätensetzung eines erfolgreichen Börsengangs der DB AG lag. Je effektiver die Regulierung wirkt, desto eher schmälert sie den Privatisierungserlös.

Die Zahnlosigkeit des Regulierungsrahmens reicht so weit, dass eine Investmentbank in ihrem Equity Report im Vorfeld der geplanten Teilprivatisierung zu dem Urteil kommt: „surprisingly little regulation“!

Im Einzelnen sind folgende Mängel zu konstatieren:

- Die **personelle Ressourcenausstattung** ist zu gering. Derzeit sind der Abteilung

Eisenbahn 45 Planstellen bewilligt. Im Vergleich zu den anderen Sektoren in der BNetzA (Energie, Telekommunikation) ist die Schiene damit unterrepräsentiert – insbesondere wenn man in Rechnung stellt, dass die Eisenbahn ein Vielfaches an potenziellen Stellhebeln zur Diskriminierung bereithält. Ebenso kritisch zu sehen ist, dass die Eingruppierung der Mitarbeiter in die Besoldungstabelle systematisch zu niedrig ansetzt. Wer der DB AG auf Augenhöhe begegnen soll, muss den Budgetspielraum haben, zumindest ein paar Wissensträger aus der DB AG zu marktgerechten Konditionen abzuwerben.

- Die **Instrumente** der BNetzA sind im Bereich Eisenbahn an vielen Stellen stumpf. Schuld sind vor allem unscharfe gesetzliche Grundlagen. So hat die Bundesnetzagentur keine umfassenden Auskunftsbefugnisse, weshalb sie nur bei ganz konkreten Verdachtsmomenten Ermittlungen aufnehmen kann. Systematische Behinderungen oder versteckte Diskriminierungen lassen sich so nur schwer aufspüren. Weitere handwerkliche Fehler in den Gesetzesgrundlagen der Bundesnetzagentur sind:

Muskelspiele

Worauf sich der Regulierer einzustellen hatte, kündigte die DB AG noch vor der Aufnahme seiner Tätigkeit am 1.1.2006 via Presse an. Als Ergebnis eines Hintergrundgesprächs erschien in der Welt am 17.9.2005 ein Artikel mit folgendem instruktiven Titel:



Ziel der Aktion war der Versuch, die Gegenseite von vornherein einzuschüchtern und in der Öffentlichkeit prophylaktisch dafür zu werben, dass harte Auseinandersetzungen unumgänglich seien. Als Vorwand diente die im April 2005 in Kraft getretene 3. Novelle des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), die angeblich zahlreiche Unsicherheiten in sich birgt. Dabei hatte die DB AG im Zusammenspiel mit dem Bundesverkehrsministerium (BMVBS) maßgeblich mitgewirkt, die Einführung über zwei Jahre hinauszuzögern und die unklaren Formulierungen in den Gesetzestext hinezutragen. Die programmatische Kampfansage im Original lautete [Unterstreichungen d. Verf.]:



Gut drei Jahre später lässt sich konstatieren: Die DB AG hat Wort gehalten. Zig Verfahren wurden angestrengt, und ein stabiler Regulierungsrahmen ist selbst Ende 2010 nicht in Sicht.

- Betreiber von Serviceeinrichtungen (z. B. Werkstätten) müssen zwar eine Preisliste aufstellen, jedoch nicht mitteilen, welche Leistung im Einzelnen damit verknüpft ist. Dieses wirtschaftlich widersinnige Ergebnis leitet das OVG Münster aus dem Wortlaut der Verordnung her, der eben nicht fordere, dass entsprechende Nutzungsbedingungen aufgestellt werden müssten (OVG Münster Beschluss 19.11.2008 13 B 1543/08).
- Obgleich § 14d Nr. 6 AEG und Anhang I Nr. 2 RL 2001/14/EG festlegen, dass die Schienen-netz-Nutzungsbedingungen die Trassenentgelte enthalten müssen, bestimmt die nachrangige Rechtsverordnung in § 4 Abs. 2 EIBV genau das Gegenteil. Dies wirft die Frage auf, wie die Zugangsberechtigten einen Antrag vernünftig stellen sollen, wenn ihnen die entscheidenden Konditionen vorenthalten werden.
- Art. 8 Abs. 2 UA 2 RL 2001/14/EG formuliert die Einschränkung, dass Aufschläge auf die Grenzkosten der Trassennutzung nur dann zulässig sind, wenn sie keine Marktsegmente ausschließen, die ihre Grenzkosten tragen können. Dennoch hat der deutsche Gesetzgeber auf die korrekte Umsetzung in nationales Recht (§ 14 Abs. 4 AEG) verzichtet. Gleiches gilt für andere wichtige Vorgaben des EG-Rechts, z. B. das Effizienzgebot bei der Festlegung von Aufschlägen einzuhalten oder das Erfordernis, Produktivitätsfortschritte abzubilden. Diese rechtlichen Unsicherheiten sind mit ursächlich, dass auch im vierten Jahr der Eisenbahnregulierung noch keine Fortschritte bei der Preisaufsicht über die Infrastruktur zu verzeichnen sind.
- Der mit der 3. AEG-Novelle 2005 eingeführte **Sofortvollzug** der Entscheidungen der Regulierungsbehörde (§ 37 AEG) hat bislang keine Wirkung entfalten können. Zwar war der Auftakt ermutigend, als das VG Köln 2007 bei den SNB den Sofortvollzug anordnete. Alle späteren Gerichtsentscheidungen – v.a. des OVG Münster – nehmen jedoch vom gesetzlich angeordneten Sofortvollzug keine Notiz. Vielmehr streben

sie zunehmend eine Sachentscheidung an mit dem Argument, dass die „Rechtspositionen auf freie Betätigung“ der EIU der DB AG gefährdet seien.

Dieser Duktus ist unter vielen Juristen umstritten. Trotz formeller Privatisierung sind die EIU weiterhin Teil des Staates und damit dem Gemeinwohl verpflichtet. Diese Ordnung ist durch die Privatisierungssperre in Art. 87e Abs. 3 GG langfristig gesichert. Daher – so die Ansicht – müssten gerade in der Auseinandersetzung zwischen Staat (Regulierungsbehörde) gegen Staat (Eisenbahnen des Bundes) die Allgemeininteressen im Vordergrund stehen, anstatt regelmäßig das wirtschaftliche Interesse der EIU gegen tatsächliche oder vermeintliche Eingriffe der BNetzA in ihre Wirtschaftsfreiheit höher zu gewichten.

- Auch die Zielbestimmung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes in § 1 Abs. 1 AEG zur Sicherung und Durchsetzung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs hat sich bislang als wirkungslos herausgestellt. Das OVG Münster mochte diese Klausel bislang nicht heranziehen, um etwa unklare Gesetzesbestimmungen im Zweifel zu Gunsten eines wirksamen Wettbewerbs auszulegen.
- Wahrscheinlich nachteilig ist auch das Fehlen einer **Beschlusskammer** für den Bereich Eisenbahn. Beschlusskammern haben den Vorteil, dass sie aufgrund ihrer Zusammensetzung Unabhängigkeit gewährleisten. Zudem genießen sie bei den zuständigen Gerichten – i. d. R. dem OLG Düsseldorf – ein hohes Ansehen, indem ihre Funktionsweise für rechtlich abgesicherte Entscheidungen bürgt. In dieser Hinsicht haben sie einen ähnlichen Status wie die Vergabekammern, die allerdings als erste „Gerichtsstanz“ Bestandteil der Verwaltung sind. Zu erwägen ist daher, auch die Eisenbahn analog zu den anderen Bereichen Post, Telekommunikation und Energie mit einer eigenen Beschlusskammer auszustatten.
- Die gravierendste Schwäche der Regulierung wurzelt in der **mangelnden po-**

litischen Rückendeckung des Bundes. Die Bundesnetzagentur muss die uneingeschränkte Erlaubnis haben, Konflikte im Notfall hart auszutragen. Weder darf es Anweisungen oder „Empfehlungen“ geben, bestimmte Themen wie z. B. Performance Regime nachrangig zu behandeln. Noch darf die DB AG Erfolg haben, einzelne Mitarbeiter der BNetzA (oder des EBA) zu diskreditieren. Beschwerdebriefe des DB-Vorstandes („das Vorgehen ist ehrverletzend“) müssen an den Verantwortlichen des Bundes abprallen. Unter der „Fachaufsicht“ des BMVBS in seiner bisherigen Ausrichtung erscheinen diese Prämissen nicht sichergestellt.

Die skizzierten Schwächen führen in der Summe dazu, dass die BNetzA „einarmig“ agieren muss und damit ihren Auftrag nur eingeschränkt erfüllen kann. Die Mitarbeiter sind motiviert, stoßen aber immer wieder an ihre Grenzen. Die schwache personelle Ausstattung der Gegenseite leistet der rationalen Strategie der DB AG Vor-schub, mit dem eigenen Apparat die BNetzA „intensiv zu beschäftigen“. Die Kurzformel lautet: Fristen maximal aus- und z.T. überreizen, jedem Bescheid widersprechen und den Streit vor die Verwaltungsgerichte tragen (mit guten Erfolgsaussichten, das knappe Personal des Regulierers allein durch umfangreiche Schriftsätze zu binden).

6.2 Anreizregulierung: Bundesregierung verzögert Einführung

Experten und Politik sind sich einig, dass die EIU des Bundes – wie in anderen Netz-sektoren üblich – einen regulatorischen Anreiz haben müssen, die Effizienz des von ihnen bewirtschafteten natürlichen Monopols zu erhöhen. Das gegenwärtige Eisenbahnrecht verzichtet auf einen solchen Hebel, indem es den EIU erlaubt, sämtliche Kosten über die Entgelte auf den Nutzer zu überwälzen („Kostenzuschlagsregulierung“). Ausdruck dessen sind die regelmäßigen Anhebungen der Trassen- und Stationspreise in den letzten Jahren, die teilweise oberhalb der Inflationsrate lagen, ohne dass auf der Leistungsseite ein Mehrwert zu erkennen war.

Das Gutachten für die BNetzA von Kühling, Hermeier und Heimersdorf wies bereits Anfang 2007 darauf hin, dass eine solche Anreizregulierung schon EG-rechtlich unabdingbar sei. Grundlage ist die Regelung, dass der Infrastrukturbetreiber einen nachhaltigen Anreiz zur Verminderung von Störungen haben müsse.

Auf der politischen Ebene sah es anfänglich danach aus, als unterstütze die Bundesregierung die zeitnahe Einführung der Anreizregulierung. So verständigten sich die drei mit der Bahnprivatisierung befassten Ministerien am 24.7.2007 darauf, dass das am gleichen Tag verabschiedete Eigentumssicherungsmodell durch eine Anreizregulierung abgesichert werden solle. Insider wussten allerdings zu berichten, dass lediglich das Wirtschaftsministerium auf diesen Schutzmechanismus drängte, während BMVBS und BMF eher abwehrend auftraten. Als Kompromiss wurde eine Protokollnotiz formuliert, deren normative Kraft unverbindlicher einzustufen ist als die Aufnahme in den Gesetzentwurf.

Die Schwäche dieser Absichtserklärung zeigt sich bis heute. Zwar lässt sich die Verzögerung der Anreizregulierung u. a. damit erklären, dass das Hauptwerk selbst – der Gesetzentwurf zum Eigentumssicherungsmodell – im parlamentarischen Raum nicht weiterverfolgt wurde. Doch auch danach wurde seitens der Bundesregierung beteuert, dass die Anreizregulierung für die Privatisierung nach dem Holdingmodell

unerlässlich sei. Ein gesetzgeberischer Fortschritt ist aber seitdem nicht erkennbar.

Im Gegenteil: Aus dem Umfeld der Bundesnetzagentur werden immer wieder Signale gesendet, dass das BMVBS die Implementierung einer Anreizregulierung **aktiv ausbremse**. So hatte die BNetzA im Sommer 2007 als Reaktion auf die Protokollnotiz eine Arbeitsgruppe mit Branchenvertretern, den Ländern und der DB AG eingerichtet, in der die Grundlagen des neuen Instrumentes erarbeitet werden sollten. Im Oktober 2007 war der – vermeintliche – Schlussbericht veröffentlicht worden, der hinreichende Anregungen gab, um Anfang 2008 den entsprechenden Gesetzesentwurf zügig zu entwerfen.

Tatsächlich wurde jedoch die Einführung der Anreizregulierung bewusst verschleppt, und zwar unter einem Vorwand, wie aus dem Wortprotokoll zur Anhörung des Bundestages am 26.5.2008 hervorgeht. Dort teilte der Parlamentarische Staatssekretär Großmann auf Nachfrage mit:

„... Bei dem Thema Anreizregulierung haben wir im letzten Unterausschuss sehr intensiv mit Herrn Prof. Otte und der Vizepräsidentin aus der Regulierungsbehörde gesprochen. Fälschlicherweise steht unter dem Bericht, der im Herbst letzten Jahres gekommen ist, das Wort Schlussbericht. Aber es ist der – wenn man so will – der Zwischenbericht. Es ist das, was vorgelegt worden ist und was dann an die entsprechenden Mitglieder der Arbeitsgruppe wieder zurückgegangen ist, auch an die Länder, mit der Bitte, sich dazu zu äußern. ...“

Die verschwurbelte Begründung der Verzögerung mutet in mehrfacher Hinsicht ungläubwürdig an. Zunächst steht nicht zu erwarten, dass die BNetzA als behördliches Organ sich leichtfertig „redaktionell versieht“. Auftragsformulierungen, Zeitpläne und Instanzenwege werden normalerweise penibel eingehalten. Noch auffälliger ist aber die zur Schau getragene Besorgnis,

bestimmte Akteure könnten nicht ausreichend gehört werden. Gerade die Länder durften im gesamten Privatisierungsprozess die Erfahrung sammeln, konsequent ignoriert zu werden. Weder informierte der Bund sie über den Stand der LuFV ausführlich und zeitnah noch ging er auf ihre qualifizierten Einwände angemessen ein. Der Gesetzentwurf der Länder zur Sicherstellung von Eisenbahninfrastrukturqualität und Fernverkehrsangebot wurde mit einer kurzen Stellungnahme der Bundesregierung ohne Substanz abgespeist. Gleiches gilt für sämtliche VMK-Beschlüsse zwischen 2006 und 2008.

Des Weiteren machen die Protokolle zu den Arbeitsgruppensitzungen deutlich, dass unter den Mitgliedern und Sachverständigen weitgehend Einigkeit herrschte. Nur die DB AG argumentierte konsequent gegen die Anreizregulierung, u. a. mit dem Argument, dass die LuFV bereits genügend Anreize vorgebe. Eine nochmalige längere Frist für Stellungnahmen der ohnehin Beteiligten war demnach überflüssig.

Im weiteren Verlauf wurde der Stillstand auch damit begründet, dass die Anreizregulierung eine komplexe Materie sei, bei der man sich Zeit lassen müsse, um Fehler zum Nachteil der EIU zu vermeiden. Erneut sticht ins Auge, dass das gleiche Sorgfaltsniveau bei wichtigeren Fragestellungen zur Bahnprivatisierung nicht an den Tag gelegt wurde.

Tatsächlich kehrt sich das Argument um: Weil die Anreizregulierung methodisch komplex ist und eines längeren Vorlaufs bedarf, muss sie so **schnell** wie möglich eingeführt werden. Der BNetzA wäre bereits gedient, wenn der **Ansatz** als solcher bereits gesetzlich klargelegt würde. Dies verschaffte ihr die Legitimation, stärker in die Prüfung der Kostenrechnung der EIU einzusteigen. Die anschließende Feinjustierung erstreckt sich ohnehin über mehrere Jahre und wird zu intensiven gerichtlichen Auseinandersetzungen führen, wie andere Sektoren vor Augen führen.

6.3 Performance Regime: Störfall im System

Nachdem das erste europäische Eisenbahnpaket in Kraft getreten war, standen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen EG-rechtlich in der Pflicht, spätestens zum 15.3.2003 wirksame (monetäre) Anreize für sich und die EVU einzuführen, die auf eine Reduzierung von Störungen im operativen Betriebsablauf hinwirken. Damit soll die Leistungsfähigkeit der Schieneninfrastruktur erhöht werden. Leitbild für die Anreizsetzung ist das Verursacherprinzip, das alle Beteiligten motivieren soll, durch eigene Sorgfaltsanstrengungen das Ausmaß von Betriebsstörungen so gering wie möglich zu halten.

Trotz klarer europäischer Vorgaben ließen sich die EIU der DB AG bis 2006 Zeit, ein derartiges System einzuführen. Vorexerziert wurde diese Verschleppungstaktik von der Bundesregierung selbst, die ihrerseits die 3. EG-Novelle erst über zwei Jahre nach der europäischen Fristsetzung im April 2005 verabschiedete.

Der erste Vorschlag der DB AG eines Performance Regimes sah vor, Verspätungsminuten gegenseitig mit zehn Eurocent je Minute und Streckenabschnitt zu verrechnen. Allerdings waren die Haftungsregelungen für jedermann ersichtlich so ausgelegt, dass die EIU in massiver Form begünstigt würden. So sollten z. B. alle dispositiven Züge und Leerfahrten angenommen werden. Ebenso sollten sämtliche Verspätungsminuten aufgrund von Baustellen, Zugfolge, Witterung oder allgemein höherer Gewalt ausgeblendet werden. In

der Praxis wäre dieses System darauf hinausgelaufen,

- rund 60 % aller Verspätungsminuten von vornherein auszuklammern
- circa 70 % der verbleibenden 40 % (= 28 % bezogen auf alle Verspätungsminuten) den EVU anzulasten (unzureichende Traktion, zu späte Zugbereitstellung, Überschreitung Haltezeiten)

Nur gut 10% aller Störfolgen wären somit von den EIU zu tragen. Diese Aufteilung hätte in eklatantem Widerspruch zu den realen Verursachungsanteilen zwischen EIU und EVU gestanden.

Folgerichtig brach ein Sturm der Entrüstung in der Schienenverkehrsbranche los. Weitere Kritikpunkte neben der vorgenannten weitgehenden Freizeichnung von DB Netz waren

- die gleiche Bepreisung von Verkehrsarten, deren Zeitsensibilität höchst unterschiedlich ausfällt (vertakteter SPNV und SPFV im Vergleich zum oft zeitunkritischen SGV)
- die hohe Fehleranfälligkeit in der Codierung der Störungsursachen durch die DB AG, insbesondere die Parteilichkeit von Fahrdienstleitern, die per Anweisung dazu angehalten wurden, Belastungen für DB Netz möglichst klein zu halten
- der bürokratische Aufwand in Relation zum relativ geringen Nutzen des Systems

Aufsetzend auf dem Diskriminierungstatbestand der (potenziellen) Parteilich-

Bundesnetzagentur ordnet Minderung bei Mängeln an

Nachdem sich lange Zeit wenig tat, ist seit Anfang April die Debatte um das Performance Regime wieder in Bewegung geraten. Anlass ist der Bescheid der Bundesnetzagentur vom 6.4.2009, den EVU eine Minderung der Entgelte zu gewähren, wenn Mängel vorliegen. Der Katalog der Mängeltatbestände sei zu erweitern. Dabei komme es nicht darauf an, ob ein Verschulden des Netzbetreibers vorliege. Ebenso sei die Minderung automatisch zu verrechnen, nicht erst auf Nachfrage des Trassennutzers.

Damit hält ein Stück Normalität in puncto Haftungsbestimmungen Einzug, die in allen anderen Wirtschaftsbereichen selbstverständlich sind. Gleichwohl bleibt abzuwarten, wie effektiv die Regelung greift, da zahlreiche Ausnahmetatbestände weiterhin wirksam bleiben.

DB Netz muss die Schienennetznutzungsbedingungen bis zum 15.7.2009 ändern, den EVU bekanntgeben und zusammen mit deren Stellungnahmen der BNetzA vorlegen. Zum 1.11.2009 sollen die neuen Regelungen in Kraft treten.



keit beschied die BNetzA am 20.11.2006, dass die Verspätungsminuten und –gründe objektiver erhoben werden müssen, ebenso muss es Möglichkeiten zur Korrektur geben. In der Folge befassten sich vier Gerichte mit der Materie. Am Ende hob das OLG Frankfurt 2008 die vom LG Frankfurt verfügte Aussetzung des Anreizsystems wieder auf. Die DB AG hatte jedoch bereits im November 2007 das Performance Regime in Gänze außer Kraft gesetzt.

Gegenwärtig hat die BNetzA vor, den rechtswidrigen Zustand ohne jede Anreizsetzung zum Jahresfahrplan 2010 zu beseitigen. DB Netz könnte das alte System wieder in Kraft setzen oder aber ein verbessertes System installieren. Hierzu fanden konstruktive Gespräche zwischen Netzbeirat, VDV, BNetzA und DB Netz statt, wengleich DB Netz sich die Letztentscheidung vorbehält.



7 Fazit: Echte Wettbewerbsdynamik setzt aktive Bahnpolitik voraus

Allen ermutigenden Ansätzen zum Trotz fällt das Zwischenzeugnis 15 Jahre nach der Öffnung der Eisenbahnmärkte in der EU **mäßig** aus. Zwar rangiert der Wettbewerb auf Deutschlands Schienen im europäischen Vergleich im oberen Drittel. Doch sollte der Anspruch des Transitlandes Nr. 1 im Herzen Europas höher liegen, als sich mit den Bremsern der Liberalisierung zu messen. Aussagekräftiger ist die Diagnose, auf dem Weg vom Monopol zum funktionierenden Wettbewerb noch deutlich mehr als die Hälfte der Strecke vor sich zu haben. Zentrale Ursache der schleppenden Marktentwicklung ist die **Integration der Schieneninfrastruktur** in der DB AG. Sie hält private Investoren davon ab, Risikokapital in größerem Umfang in den deutschen Schienenverkehr zu investieren.

Nachdem die Teilprivatisierung der DB AG auf absehbare Zeit nicht realistisch ist, bietet sich der Bundesregierung die große Chance, die Ziele der Bahnreform grundlegend in Erinnerung zu rufen und den daraus abzuleitenden Kursschwenk ohne Gesichtsverlust einzuleiten. Drei Entscheidungen sind zu fällen, die aufeinander aufbauen:

Verkehrspolitische Gestaltungsaufgabe

Vorgeschaltet muss die Exekutive darüber befinden, ob sie ihre **Doppelfunktion** – Eigentümer des Unternehmens DB AG und verkehrspolitischer Rahmensetzer – als **aktive** Gestaltungsaufgabe begreift oder ob

sie wie in den letzten zehn Jahren lediglich passiv administriert. Aktives Handeln als Eigentümer bedeutet, das Verhältnis zwischen Dienstherrn und erstem Angestellten in die übliche Hierarchie zurückzuführen. Der Gesellschafter legt (im Dialog mit dem Management) die strategischen Ziele des Unternehmens fest, der Vorstand ist allein für die operative Umsetzung verantwortlich.

In der vergangenen Dekade haben weder die Regierungsfractionen im Parlament ergebnisoffen über die Strategie der Bahnpolitik debattieren können, noch hat die Bundesregierung intern eine kritische Diskussion geführt. Stattdessen war es der Unternehmensvorstand der DB AG, der das Vakuum der Führungslosigkeit ausnutzte, seine Ziele als jene des Eigentümers auszugeben und diesen damit vor sich her zu treiben. Die Teilprivatisierung mit Netz wurde ebenso als alternativlos dargestellt wie die Internationalisierungs- und Logistikstrategie des DB-Konzerns sowie die Rezentralisierung der Transportsparten. Tatsächlich sind diese Weichenstellungen unter den Experten überaus umstritten.

Verkehrspolitische Zieldiskussionen haben seit den 1990er Jahren gar nicht mehr stattgefunden. Weder hat der Bund eine eigenständige Fachmeinung zu einer rationalen Ausbaupolitik des Netzes, noch wird das Ziel des Mehrverkehrs operationalisiert. Die Leitungsebene des Verkehrsministeriums denkt allein in industriepolitischen Dimensionen und setzt den Schienenver-

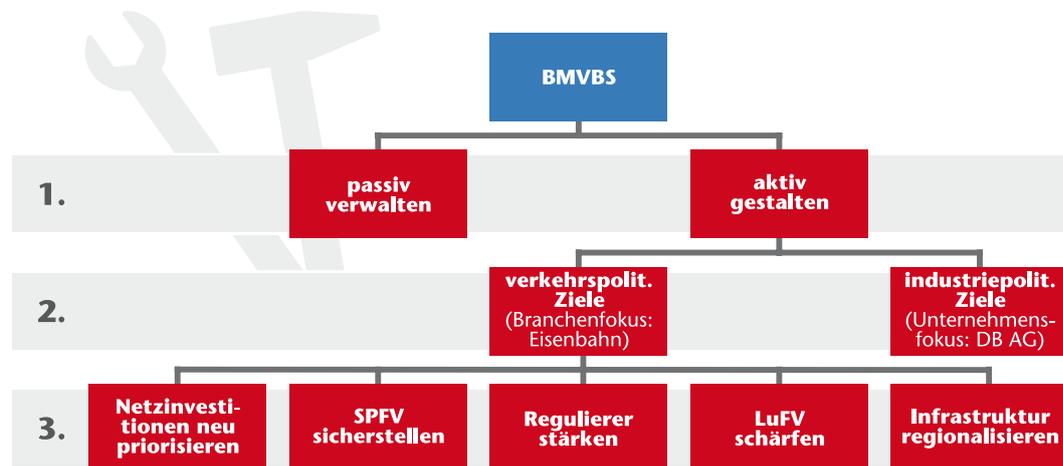


Abbildung 44: Entscheidungsebenen der Bahnpolitik

Quelle: eigene Darstellung

kehr mit der DB AG gleich. Das Motto lautet: Was für das Unternehmen gut ist, diene auch der Branche – obwohl die Realität systematisch das Gegenteil lehrt. Der Verzicht auf eigene Akzente reicht so weit, dass die DB AG Gesetzesvorlagen, Stellungnahmen der Bundesregierung oder den Vertragstext der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung in weiten Teilen vorformuliert.

Nur wenn die Verkehrspolitik den Rollentausch zwischen „Koch und Kellner“ umgehend korrigiert, kann sie ihrer originären Aufgabe gerecht werden.

Verkehrspolitik vs. Industriepolitik

Steht die Bereitschaft zur aktiven Politikausübung fest, muss die Bundesregierung das künftige **Verhältnis von Industrie-**

Der Privatisierungsauftrag – Hintergründe und Legenden

Einer der geschicktesten PR-Schachzüge des DB-Vorstandes war die über Jahre sorgsam aufgebaute Botschaft, dass die Teilprivatisierung einem unverrückbaren Auftrag des Bundes entspringe. Damit sollte der Öffentlichkeit suggeriert werden, dass die DB AG keine andere Wahl habe, als den politischen Willen des Gesellschafters gehorsam in die Tat umzusetzen. Semantisch unterstrichen wurde der vermeintlich „natürliche Gang der Dinge“ mit dem Slogan von BMVBS und DB AG, die Teilprivatisierung sei die logische „Vollendung der Bahnreform“.

Der Verweis auf einen Privatisierungsauftrag ist nicht aus der Luft gegriffen – aber als aleinstehender Satz ist er eine grobe Verzerrung der tatsächlichen Abläufe und Hintergründe der (gescheiterten) Bahnprivatisierung. Vor allem wird die zentrale Rolle des Bahnvorstandes ausgeblendet, der kein ausführendes Organ war, sondern bis Ende 2007 die politische Agenda in hohem Maße bestimmte.

Dritte Stufe der Bahnreform

*Richtig ist, dass die 1994 eingeleitete Bahnreform eine dritte Stufe vorsah, derzufolge nach zehn Jahren die materielle Privatisierung der DB AG vorstatten gehen sollte. Allerdings sah das Konzept der Regierungskommission Bahn gerade **nicht** die (Teil-)Privatisierung des integrierten Konzerns – also **mit** der Schieneninfrastruktur – vor, sondern nur der (einzelnen!) Transportparten, und zwar als **Vollprivatisierung**. In Vorbereitung dessen waren die Sparten 1999 rechtlich verselbständigt worden, ehe der kürzlich abgelöste Bahnchef Mehdorn von 2001 bis 2005 die Rezentralisierung durchführte – anfänglich schleichend, später ganz offen mit Billigung der Vertreter des Eigentümers.*

Prüfung der Kapitalmarktfähigkeit

Selbst das Ob der Privatisierung ist keineswegs ein unumstößlicher Muss-Auftrag der Politik gewesen. Bereits Ende 1993 schwächte der Gesetzgeber den politischen Willen insofern ab, als die vorgesehene dritte Stufe der Bahnreform nicht mehr in das Deutsche Bahn Gründungsgesetz einging. Damit kam die schwarz-gelbe Bundesregierung den Bedenken der SPD entgegen, um unter großem Zeitdruck die Zwei-Drittel-Mehrheit für die Verfassungsänderung zu sichern.

In den nachfolgenden Jahren bis 2005 gab es im Parlament keine sichtbare Bewegung zugunsten einer Privatisierung, insbesondere nicht mit Netz. Im Gegenteil: Fraktionsübergreifend waren sich alle Parteien in der Ablehnung eines solchen Konstruktes einig. Dieser Konsens gipfelte am 19.6.2004 in der Aufforderung des Bundestages an die Bundesregierung, nach dem ausschließlich betriebswirtschaftlich fokussierten Morgan-Stanley-Gutachten zur Kapitalmarktfähigkeit der DB AG ein zweites Gutachten (später „PRIMON“ genannt) zu beauftragen, das sämtliche Modelloptionen einer Bahnprivatisierung – vor allem auch das Eigentumsmodell ohne Netz – prüfen sollte.

Unter welchen Winkelzügen im Oktober 2005 dennoch die Passage in den Vertrag der Großen Koalition gelangte, wonach die Privatisierung nicht mehr eine Frage des Ob, sondern des Wie sei, ist hinlänglich beschrieben worden. Der zeitgleiche Wechsel des bayrischen Verkehrsministers Otto Wiesheu – der Mitglied der Union in der Verhandlungsgruppe Verkehr war – in den Bahnvorstand führte jedem vor Augen, dass die DB AG sogar **selbst** an ihrem Auftrag mit formuliert hatte. Bundestag und Bundesrat blieben gänzlich außen vor und bekamen einen Zielkorridor vorgesetzt, den die erdrückende Mehrheit aller MdB und MdL in freier Wahl ablehnen würde. Damit ist nicht in erster Linie das Ob der Privatisierung gemeint, sondern der bewusst aufgebaute Zeitdruck mit der von Anfang an geplanten Verengung der politischen Diskussion auf die DB-genehme integrierte Lösung.

Rolle des Vorstandes

Der DB-Vorstand wird geltend machen, dass die Ausschaltung der Parlamente ein Schönheitsfehler der Kanzlerdemokratie sein möge, aber für ihn letztlich der Wille des Eigentümers maßgeblich sei. Dieser habe eindeutig den Auftrag zur Teilprivatisierung erteilt, und zwar schon zum Zeitpunkt der Berufung Hartmut Mehdorns Ende 1999.

Auch diese Deutung ist formal gesehen möglich, unterschlägt aber geflissentlich die **Treiberrolle** des DB-Vorstandes selbst. Fakt ist, dass es seit 2000 in der Bundespolitik kaum jemand gedrängt hat, nach den in der Öffentlichkeit eher kritisch gesehenen Privatisierungen von Deutscher Telekom und Deutscher Post nun auf Gedeih und Verderb auf die Privatisierung der Deutschen Bahn AG hinzuarbeiten. Ein solcher Schritt wurde stets als **Option** angesehen, aber nur von ganz Wenigen mit erbitterter Konsequenz verfolgt. Dieser numerisch kleine, aber einflussreiche Kreis war das **politische Netzwerk der DB AG** selbst. Alle anderen Akteure – z. B. die Verkehrspolitiker des Bundestages – halten zwar die Privatisierung der DB AG für grundsätzlich sinnvoll (je nach Couleur mit unterschiedlicher Intensität, Ausnahme: Die Linke), aber stets unter striktem Ausschluss der Schieneninfrastruktur. Ihre Beschäftigung mit der Privatisierung entstand weniger aus eigenem Antrieb, sondern war ein Abwehrreflex auf das unbändige Vorpreschen der DB AG.

Die Rolle des Netzwerk-Architekten ist praktisch allein Hartmut Mehdorn selbst zuzuschreiben. Er erkannte frühzeitig, dass der Schlüssel für den erfolgreichen „Marsch durch die Institutionen“ darin liegen würde, den Vorsitzenden der Gewerkschaft Transnet und heutigen Arbeitsdirektor der DB AG – Norbert Hansen – auf seine Seite zu ziehen, nachdem dieser die Privatisierungsfähigkeit noch 2004 vehement in Abrede gestellt hatte. Als die ungewöhnliche Allianz besiegelt war, zogen beide gemeinsam los, um die wesentlichen Entscheidungsträger in der SPD und Union von der „Alternativlosigkeit“ der Teilprivatisierung zu überzeugen. Je nach Adressat wurden die Begründungen angepasst: So sei die Teilprivatisierung notwendig, weil die DB AG dringend frisches Kapital brauche, 2010 der Wettbewerb im SPfV ausbreche, die Privatisierungserlöse im Haushalt eingestellt seien und in die Infrastruktur investiert werden sollten, andernfalls ein Rückfall in das Behördenbahn-Zeitalter drohe, die Führungskräfte von Bord gingen, usw.

In der Substanz sind die vorgebrachten Argumente allesamt dünn. Vor allem aber sind sie nebensächlich. Tatsächlich ging es – neben persönlichen Motiven – primär darum, die **Halbstaatlichkeit** der DB AG durch ein Privatisierungspaket mit Netz dauerhaft **unumkehrbar** zu machen. Dies ist das genaue Gegenteil einer echten Privatisierung. Wäre sie von vornherein das wahre Ziel gewesen, hätte der jahrelange zähe Streit um den Modus operandi auf leichte Weise vermieden werden können. Doch erst als alle Türen einer integrierten Lösung versperrt waren, schlug der DB-Vorstand im November 2007 der Not gehorchend das Holdingmodell vor, das die vollständige Privatisierung der DB ML AG langfristig zulässt.

Insgesamt ist festzuhalten: Das Projekt „schnellstmöglicher Börsengang“ alias Zementierung der halben Staatsbahn geht im Wesentlichen auf den Vorstand der DB AG zurück, **nicht** auf den Eigentümer Bund. Hätte die DB AG irgendwelche „fachlichen“ Bedenken gegen die Teilprivatisierung geäußert, hätte die Große Koalition – so die Prognose – binnen kurzer Zeit das Projekt fallengelassen.

und Verkehrspolitik präzise und transparent klären. Beide Aufgaben stehen in einem unausweichlichen Zielkonflikt. Offener, fairer Wettbewerb mit „gleichlangen Spießen“ bedeutet, der DB AG **keine** Privilegien mehr einzuräumen. Dies **kann** zur Folge haben, dass die DB AG ihre Marktdominanz einbüßt. Würden für die DsB AG die normalen Mechanismen der Marktwirtschaft gelten, müssten ihre Transportgesellschaften sogar einem realen Konkursrisiko unterliegen. Wird hingegen die DB AG weiterhin aus industriepolitischen Erwägungen massiv protegiert, bleibt der Wettbewerb massiv verzerrt, worunter in erster Linie die Fahrgäste und der Steuerzahler leiden.

In kurzfristiger Perspektive ist es verständlich, wenn der Bund sein eigenes Unternehmen bevorzugt behandelt und dem Charme der Idee eines global agierenden Nationalen Champions erliegt. Allerdings ist es ein **Irrglaube**, mit dieser Strategie das Wohl der Allgemeinheit zu mehren. Ohne funktionierenden Wettbewerb werden die Effizienz und Innovationskraft der Eisenbahn weiterhin den anderen Verkehrsträgern hinterherhinken. Dies schädigt sie nicht nur im intermodalen Wettbewerb, sondern wird sich als Bumerang erweisen, sobald die öffentlichen Haushalte spätestens ab 2011 erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternehmen müssen.

Volkswirtschaftlich ist nicht einzusehen, warum der deutsche Steuerzahler neben der Deutschen Post auch die Kostenrisiken eines zweiten ordnungspolitischen Sündenfalls tragen soll. Der Transport von Gütern in der Mongolei – noch dazu jenseits der Schiene – ist keine Staatsaufgabe. Ebenso unverständlich ist es, dass die Allgemeinheit rund zehn Mrd. Euro p. a. in die Schiene steckt, die Gewinne der Infrastruktur aber in Frachtzentren in Übersee oder den Kauf ausländischer Logistikunternehmen fließen.

Soll die **Eisenbahnbranche** tatsächlich prosperieren, gibt es zu einer echten Wettbewerbspolitik keine Alternative. Nur diese sichert und steigert die Zahl der Beschäftigten in der Eisenbahnbranche. Hingegen ist die DB AG in ihrer jetzigen Aufstellung ein Garant dafür, die Schiene dauerhaft ins **zweite** Glied zu rücken. Die Bundesregierung sollte daher kritisch prüfen, ob die gesamte DB AG einschließlich der Transportparten ein „Systemunternehmen“ ist (wenn ja: warum nicht Kühne & Nagel?)

oder nur ihre EIU, die den grundgesetzlichen Auftrag erfüllen.

Vielfältiger Themenfelder

Auf der **verkehrspolitischen** Agenda der Eisenbahn drängen sich fünf Themenfelder auf, die von der Bundesregierung in Angriff genommen werden müssen, sofern das Ziel des Mehrverkehrs auf der Schiene noch gültig ist. Auch die Entwicklung des Wettbewerbs hängt maßgeblich davon ab, die hinter den Themen steckenden Probleme zu lösen.

Infrastrukturinvestitionen nach verkehrlichen Kriterien priorisieren

Sollen die vordringlichen Bedarfsplanvorhaben des BSchWAG vollständig abgearbeitet werden, liegt der verbleibende Finanzierungsbedarf **nach 2011** noch immer bei knapp 30 Mrd. Euro. Nimmt man ein durchschnittliches Jahresbudget von einer Mrd. Euro für Neu- und Ausbauprojekte an, dauert es demnach **bis 2040**, ehe alle Vorhaben umgesetzt werden können. Doch selbst diese lange Projektion kennzeichnet bereits ein unrealistisches Wunschscenario, da sämtliche Baukostenschätzungen eingehalten werden müssten und während der nächsten 30 Jahre kein einziges neues Projekt hinzukommen dürfte. Verkehrspolitisch wäre dieser Aufnahmestopp ein Offenbarungseid.

Die Beschränktheit finanzieller Spielräume kontrastiert dramatisch mit dem kurzfristigen Investitionsbedarf im Seehafen-hinterland- und alpenquerenden Verkehr. Erreichen die Wachstumsraten des Containerumschlags in den Seehäfen nach der Wirtschaftskrise ihr vorheriges Niveau, werden die Zu- und Abläufe der norddeutschen Seehäfen zwischen 2015 und 2020 sicher verstopfen. Bereits heute machen sich erhebliche Kapazitätsengpässe auf den Hauptadern bemerkbar. Ähnliche Flaschenhälse sind auf der Rheintalschiene, im bayrischen Chemiedreieck und in allen größeren Knoten zu verzeichnen.

Um den Gau für die Schiene in Form von fahrlässig verschenkten Wachstumspotenzialen zu verhindern, ist es dringend geboten, die limitierten Mittel auf das **Wesentliche** zu konzentrieren. Milliardenschwere Leuchtturmprojekte müssen ins zweite Glied rücken. Der verkehrliche Nutzen die-

ser Prestigevorhaben ist gering, weil sie primär auf den SPFV ausgelegt sind, der auf lange Sicht bestenfalls stagnieren wird. Zugleich zeichnen sich diese Projekte durch den systematischen Mangel aus, ihren Nutzen immer erst im Moment der Fertigstellung zu entfalten – also erst nach 10 oder mehr Jahren Bauzeit. Abschnittsweise eintretende Verbesserungen, wie sie die Straße beständig erzielt, sind nicht möglich, wenn allein auf Schnellfahrstrecken zwischen Großstädten gesetzt wird.

Stattdessen müssen die Belange jener Segmente in den Vordergrund rücken, die erhebliche Nachfragezuwächse in Aussicht stellen. Dies sind der **Güterverkehr** und – etwas abgeschwächt – der Nahverkehr.

Grundangebot des SPFV sicherstellen

Wie im Abschnitt 5.3 dargelegt ist die Eigenwirtschaftlichkeit des SPFV eine **Illusion**, die insbesondere dann auflöge, falls die DB AG den Börsengang weiterverfolgen würde. Dann müsste das Segment kapitalmarktübliche Renditen abwerfen, was unter normalen Umständen nicht möglich ist – jedenfalls nicht für den heutigen Angebotsumfang von 150 Mio. Trassenkilometern. Sobald die begünstigenden Sondereffekte wie der Null-Abschreibungsaufwand der IC-Flotte und des ICE 1 auslaufen, wird die DB AG das Angebot nach MORA-P 2002/2003 noch einmal deutlich zusammenstreichen müssen. KCW prognostiziert – ähnlich wie ProBahn –, dass nur wenige IC-Verbindungen überleben und etwa 15 weitere Städte ihre Anbindung an das Fernverkehrsnetz verlieren würden.

Der Bund muss angesichts dieser Perspektiven entscheiden, ob er das Fernverkehrsangebot den Marktkräften ohne Flankenschutz überlassen möchte. Verkehrlich ist es nicht plausibel, Nahverkehrsverbindungen mit einem Kostendeckungsgrad von 30 % pauschal zu subventionieren, während im Gegenzug eine SPFV-Linie mit 70, 92 oder sogar 103 % Kostendeckung aus Renditegründen eingestellt werden soll. Pragmatischer ist es, zunächst das gesellschaftlich gewünschte Verkehrsangebot zu bestimmen, um dann im zweiten Schritt zu ermitteln, was davon zum Nah- oder Fernverkehr zu zählen ist. Die Wirtschaftlichkeit sollte über den freien und den bestellten Wettbewerb getestet werden.

Regulierer stärken

Die Bundesnetzagentur ist als Regulierer rührig und zunehmend effektiver, wird jedoch in ihren Möglichkeiten sichtbar ausgebremst. Hier muss die Bundesregierung dringend nachsteuern, sofern sie den Wettbewerb auf der Schiene **ernst nimmt**. Erforderlich ist es, ihr die uneingeschränkte politische Rückendeckung zu verschaffen. Ebenso muss der Personalbestand deutlich aufgestockt werden, und zwar auf das Niveau in den anderen Netzsektoren. Die gesetzlichen Grundlagen und Kompetenzen müssen – etwa im Bereich der Anreizregulierung und der Informationsrechte – signifikant **geschärft** werden. Der Bereich Eisenbahn muss ebenso eine **Beschlusskammer** in der BNetzA erhalten wie die Telekommunikation oder Energie.

LuFV als wirksames Instrument der Qualitätssteuerung schärfen

Zu Beginn dieses Jahres trat die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung in Kraft, die die Qualitätssicherung im Bestandesnetzes sowie dessen Finanzierung auf eine verlässliche Grundlage stellen soll. So löblich der Grundgedanke der LuFV ist, ergibt sich aus der Einzelanalyse der Vertragsbestimmungen, dass die Steuerungswirkung aus der Sicht des Bundes **gering** bleiben wird.

Soll das Instrument seiner Aufgabe nachkommen, müssen z. B. die Qualitätsparameter ergänzt (Kapazität, Anlagenalter), die Messung der Qualität verfeinert (Teilnetz- und Streckenbezug, insbes. jedes Regionalnetz einzeln) und die Sanktionsmechanismen scharfgeschaltet werden (Kumulationsverbot). Damit diese Verbesserungen 2013 greifen können, müssen bereits zeitnah die Grundlagen erarbeitet werden.

Infrastrukturverantwortung für Nebennetze regionalisieren

Auf der Anhörung des Bundestages zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung am 3.12.2008 wurde einmal mehr deutlich, dass alle Experten den Etatansatz von jährlich 2,25 Mrd. Euro für die Ersatzinvestitionen in das **Bestandsnetz** als erheblich zu niedrig ansehen. Die absehbare Folge wird sein, dass die aus Sicht der DB AG nachrangigen **Nebennetze** (fallen i.d.R.

in die Kategorie „Regionalnetze“) bei der Mittelverteilung noch stärker hintanstehen. Hierunter fallen schätzungsweise 5.000 bis 9.000 km des bundesweiten Netzumfanges. Wird die Schieneninfrastruktur über Jahre ausgezehrt, droht am Ende ihre wirtschaftliche Stilllegung. Diese Gefahr wird noch dadurch verstärkt, dass die Kaufkraft der Regionalisierungsmittel aufgrund der Preispolitik der EIU und der Mittelkürzungen seit Jahren kontinuierlich sinkt.

Die ökonomische Lebensfähigkeit der Regionalnetze hängt mittelfristig davon ab, ob sie effizienter bewirtschaftet werden können. Ebenso muss sichergestellt werden, dass die auf ihnen vereinnahmten Entgelte nicht zur Quersubventionierung des kostenintensiven Fern- und Ballungsnetzes abgezweigt werden. Schlüssel hierzu ist die **Dezentralisierung** der Infrastrukturverantwortung. Analog zur Aufgabenteilung bei der Straße sollten die Länder damit beauftragt werden, diese Netze im Namen und mit den anteiligen Mitteln des Bundes zu bewirtschaften. Die Länder

könnten wiederum die Aufgabe im Wettbewerb vergeben. Dabei winken erhebliche Effizienzgewinne, wie verschiedene Ansätze zeigen.

Mehrverkehr auf der Schiene ist nur möglich, wenn das Wohl der Branche nicht von einem Unternehmen abhängt, sondern mehrere Standbeine hat. Stehen diese in intensivem, aber fairem Wettbewerb, ist dies erfahrungsgemäß die beste Gewähr für das Wachstum des Gesamtmarktes. Was auf anderen Märkten eine Erfolgsformel ist, sollte auch für die Schiene gelten. Uneingeschränkter Wettbewerb wird aber nur dann eintreten, wenn die Schieneninfrastruktur nachweislich **unabhängig** geführt wird. **Daher ist die eigentumsrechtliche und organisatorische Selbstständigkeit der EIU die beste Wettbewerbspolitik.** Ohne sie werden private Investoren stets Risikoaufschläge einpreisen, die die ohnehin schmale Marge im Schienenverkehr unnötig absenken.



Anhang

Herausgeber

Netzwerk Privatbahnen – Vereinigung Europäischer Eisenbahngüterverkehrs- unternehmen e.V.

Das Netzwerk Privatbahnen verfolgt satzungsgemäß den Zweck,

Netzwerk Privatbahnen

Vereinigung Europäischer Eisenbahngüterverkehrsunternehmen e.V.

- die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb auf der Schiene in Deutschland und Europa weiter zu entwickeln und
- in der öffentlichen Diskussion die wachsende Bedeutung privater Eisenbahngüterverkehrsunternehmen zu verdeutlichen und die Interessen seiner Mitglieder gegenüber Politik, Behörden, Industrie und Zulieferunternehmen zu vertreten.

Im Netzwerk sind seit 2001 private Güterbahnen zusammengeschlossen, die sich offen zum Wettbewerb auf der Schiene bekennen. Von den z.Zt 25 Mitgliedsunternehmen domizilieren 5 im Ausland (Niederlande, Belgien, Österreich, Ungarn, Griechenland). Bezogen auf die Transportleistung erbringen die im Netzwerk Privatbahnen zusammengeschlossenen Güterbahnen etwa 75 % der Transportleistung, die auf der deutschen Schiene von Nicht-DB-Güterbahnen erbracht wird.

Die Mitgliedsunternehmen repräsentieren ein Umsatzvolumen von ca. 500 Mio. Euro und beschäftigen ca. 1300 Mitarbeiter. 2006 wiesen 9 Mitgliedsunternehmen einen Umsatz von mehr als 10 Mio. Euro aus, davon drei mehr als 50 Mio. Euro. Etwa die Hälfte der Mitgliedsunternehmen erzielt einen Umsatz von 5 bis 10 Mio. Euro. Jedes Unternehmen für sich hat gute Aussichten für eine Expansion in einem noch jungen Markt. Diesen neuen Markt zu verbreitern ist eine der wichtigsten Aufgaben des Netzwerks.

Vor wenigen Jahren begannen die privaten Eisenbahnen, zum Teil als Start up

Unternehmen, dem Marktführer Konkurrenz zu machen. Der Marktanteil aller privaten Eisenbahnen konnte in den letzten 8 Jahren von annähernd 0% auf über 20% erhöht werden. Dem Marktführer ist eine ernstzunehmende Konkurrenz erwachsen, was bereits zu einer deutlichen Korrektur des Preis-/Leistungsverhältnisses für einen großen Teil schienengebundener Transportleistungen geführt hat.

Für die verladende Industrie sind Wettbewerbsbahnen nicht nur in preislicher Hinsicht attraktiv. Sie sind auch deutlich flexibler als andere Bahnen und imstande, qualitative Anforderungen vertraglich zuzusichern und einzuhalten. Insgesamt verbessert sich das Preis-/Leistungsverhältnis auf breiter Front. Das schlägt sich für die verladende Industrie in Vorteilen für den Kostenblock Logistik nieder. Die Privaten Eisenbahnen haben zudem neue Impulse und Angebote für den internationalen Eisenbahnverkehr hervorgebracht und untereinander und mit Dritten grenzüberschreitende Netzwerke geknüpft.

mofair e.V.

Drei der größten in Deutschland im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) tätigen privaten, unabhängigen und wettbewerblichen Verkehrsunternehmen gründeten am 9. September 2005 in Berlin den Interessenverband mofair e.V. Die drei Gründungsmitglieder Abellio GmbH, Arriva Deutschland GmbH und Transregio Deutsche Regionalbahn GmbH repräsentieren drei aufstrebende Verkehrsunternehmen in einem liberalisierten Verkehrsmarkt und betreiben Bus- und Bahnverkehre in Deutschland und Europa.

Der Verband setzt sich für die Beschleunigung der Marktöffnung aus Schiene und Straße und für die Sicherung eines diskriminierungsfreien Infrastrukturzugangs im Eisenbahnverkehr ein. Ziel des Interessenverbandes ist weiterhin die Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen öffentlichen Verkehrsmarktes unter fairen Rahmenbedingungen, damit sich öffentliche Mobilität zu einem Wachstumsmarkt mit zukunftssicheren Arbeitsplätzen entwickeln kann.

Präsident ist Wolfgang Meyer. Er vertritt die Abellio GmbH. Vizepräsident ist Hans Leister, Geschäftsführer der Keolis Deutschland GmbH & Co. KG. Zu den weiteren Vorstandsmitgliedern zählen Josef Berker, RP Eisenbahn GmbH, Christian Klein, Geschäftsführer der trans regio Deutsche Regionalbahn GmbH sowie Jan Möllmann, Arriva Deutschland GmbH. Die dem Zusammenschluss angehörigen Unternehmen sehen öffentliche Mobilität als einen Markt mit großen Wachstumschancen an, der angesichts der zu beobachtenden Energiepreissteigerungen positive Perspektiven und Alternativen bietet. Denn mehr als 10 Milliarden Menschen nutzen jährlich den öffentlichen Verkehr mit Bussen und Bahnen. Öffentliche Mobilitätsanbieter leisten somit aktive Zukunftssicherung zum Wohle ihrer Kunden.

mofair e.V. versteht sich als Organ der Wachstumsunternehmen im Markt für öffentliche Mobilität. Als solches erhofft sich mofair e.V., dass die Politik die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb im Zuge der Umsetzung der europäischen Regelungen für den Bahn- und Busverkehr deutlich



verbessert. Von der Bundesregierung erwartet der Interessenverband, dass sie den Markt für öffentlichen Verkehr zum Wachstumsmarkt erklärt und dafür die entsprechenden Rahmenbedingungen schafft.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (BAG-SPNV)

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (BAG-SPNV) ist der Dachverband der Bestellerorganisationen des Schienenpersonennahverkehrs in Deutschland.

Seit der Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs im Jahr 1996 sind anstelle des Bundes die Länder und Regionen für die Organisation des Regionalverkehrs der Bahn zuständig. Einige Länder nehmen diese Aufgabe selbst wahr, in anderen sind es kommunale Zweckverbände. Die neuen Möglichkeiten als Besteller haben die Aufgabenträger des SPNV genutzt, um Fahrpläne auszuweiten und zu verbessern, um die Qualität im SPNV zu erhöhen und um moderne Fahrzeuge einzusetzen. Das Resultat sind fast überall gestiegene Fahrgastzahlen.

Mitglieder der BAG-SPNV sind die 27 Aufgabenträgerorganisationen des SPNV in Deutschland. Sie bestellen pro Jahr für mehr als 5,2 Mrd. Euro fast 630 Millionen Zugkilometer bei zur Zeit 69 Eisenbahnverkehrsunternehmen. Gemeinsames Ziel der Aufgabenträger des SPNV ist es, die Qualität des Nahverkehrs in ihrem Einflussbereich zu verbessern und durch die Umsetzung guter Betriebskonzepte mehr Fahrgäste zu gewinnen.

bundes | arbeits | gemeinschaft
BAGSPNV
schienen | personen | nah | verkehr

Verfasser

KCW GmbH

KCW ist eine der führenden Strategie- und Managementberatungen für öffentliche Dienstleistungen. Spezialgebiet ist der straßen- und schienengebundene öffentliche Verkehr. KCW berät seit 1998 als unabhängiges und interdisziplinäres Expertenteam: Ökonomen, Juristen, Planer, sowie Sozial- und Naturwissenschaftler bringen sich mit ihrer Kompetenz und ihren vielseitigen Interessen in die Beratungstätigkeit ein.

Zu den Kunden zählen Kommunen, Aufgabenträger des öffentlichen Verkehrs, Verkehrsverbünde und Ministerien. KCW begleitet sie bei allen organisatorischen, finanziellen und rechtlichen Aspekten ihrer öffentlichen Aufgaben und findet individuelle Lösungen für spezifische Aufgabenstellungen, die nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch politischen, sozialen und rechtlichen Anforderungen entsprechen.

Beratungsfelder sind:

- Organisation und Strategien für ÖPNV-Aufgabenträger
- Bahn-Markt
- Vergabe und Genehmigungen
- Privatisierung
- Öffentliche Infrastruktur
- Finanzierung, Public-Private-Partnership (PPP)
- Tarif und Vertrieb
- ÖPNV-Marketing
- Qualitätsteuerung
- Umwelt
- Verkehrsplanung

Insbesondere im Bahn-Markt hat sich KCW einem Namen gemacht mit :

- einer ökonomische Bewertung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Eisenbahnen des Bundes (EBNeuOG-E) für die Verkehrsministerkonferenz (2007)
- einer Beurteilung der Auswirkungen und Alternativen der Pläne zur Privatisierung der Deutschen Bahn AG für den Bundesverband der Deutschen Indust-

rie (BDI) und den Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (2004–2006)

- einem Kurzgutachten zur Entwicklung des Fernverkehrs für verschiedene Länder und Aufgabenträger (2008)
- einer Analyse des Holdingmodells der DB AG für verschiedene Aufgabenträger (2008)
- einer Analyse des Eigentumssicherungsmodells für Pro Mobilität (2006)

Insbesondere im Schienenverkehrssektor berät KCW seine Kunden auch mit folgenden Leistungen:

- Politikberatung zu allen Fragen des Bahn-Marktes
- Gutachten, Branchenstudien und Marktübersichten
- Bewertung eisenbahnrechtlicher Fragestellungen, beispielsweise im Hinblick auf Netzzugang oder Regulierung
- Konzeption für den Übergang in den Wettbewerb, Design von Ausschreibungen
- Weiterentwicklung von effektiven Organisationsstrukturen im SPNV
- Regionalisierung der Infrastruktur/Alternative Betreibermodelle
- Innovative Konzepte für Infrastruktur, Beschaffung und Finanzierung von Fahrzeugen
- Erlös- und Nachfrageprognosen



Strategie- und Managementberatung
für öffentliche Dienstleistungen

Abkürzungsverzeichnis

Allgemein

AC	Wechselstrom	ordnung über den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz	
AGV	Automotrice à grande vitesse, ein Hochgeschwindigkeitszug von Alstom, designierter Nachfolger des TGV	
AT	Aufgabenträger	
BEV	Bundeseisenbahnvermögen	
Bf.	Bahnhof	
BGH	Bundesgerichtshof	
BNetzA	Bundesnetzagentur	
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	
BR	Baureihe	
BSchwaG	Bundesschienenwegeausbaugesetz	
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	
DC	Gleichstrom	
DMU	Diesel Multiple Unit, mehrteiliger Diesel-Triebzug	
EBA	Eisenbahn-Bundesamt	
EBIT	earnings before interest and taxes, Gewinn vor Steuern und Zinsen, eine betriebswirtschaftliche Kennzahl	
EBITDA	earnings before interest, taxes, depreciation and amortization, Gewinn vor Steuern, Zinsen und Abschreibungen auf Sachanlagen und Vermögenswerte, eine betriebswirtschaftliche Kennzahl	
EC	Eurocity, eine Zuggattung im internationalen Verkehr	
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen	
EiBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung, Ver-	
EMU	Electric Multiple Unit, mehrteiliger Elektro-Triebzug	
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz, Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung	
ERTMS	European Rail and Train Management System, ein System für Management und Steuerung des Eisenbahnverkehrs auf den Strecken der Transeuropäischen Netze	
EstW	Elektronisches Stellwerk	
ET	Elektrotriebwagen	
ETCS	European Train Control System, ein europäisches Zugsicherungssystem	
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen	
Gbf	Güterbahnhof	
IC	Intercity, eine Zuggattung	
ICE	Intercity-Express, eine Zuggattung im Hochgeschwindigkeitsverkehr	
ICE 1, ICE 2	Hochgeschwindigkeitszüge der DB AG, erste und zweite Baureihe	
ICE 3, ICE 3M ..	Hochgeschwindigkeitszüge der DB AG, dritte Baureihe und mehrsystemfähige Züge für den Internationalen Verkehr (ICE 3M)	
ICE-T, ICE-TD ...	Neigetechnik-Hochgeschwindigkeitszüge der DB AG, in elektrischer und Diesel-Ausführung (TD)	
IR	Interregio, eine Zuggattung	
ICx	Kurzbezeichnung für den Interconnex, einen Fernzug von Veolia	
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung	

LZB	Lineinzugbeeinflussung, ein Zugbeeinflussungs- und -sicherungssystem	SNB	Schienennetznutzungsbedingungen
MORA-C	Marktorientiertes Angebot im Güterverkehr, ein Sparprogramm der DB AG	TEN	Transeuropäische Netze, Planungs- und Entwicklungskorridore der EU
MORA-P	Marktorientiertes Angebot im Personenverkehr, ein Sparprogramm der DB AG	Thalys	Internationaler Hochgeschwindigkeitszug auf Basis des TGV
NE-Bahn	Nicht-Bundeseigene Eisenbahn	TGV	Train à grande vitesse, Hochgeschwindigkeitszug der SNCF
OLG	Oberlandesgericht	TPS	Trassenpreissystem
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr	Trkm	Trassenkilometer, Abrechnungseinheit im SGV
PBefG	Personenbeförderungsgesetz	TSI	Technische Spezifikation Interoperabilität
Pkm	Personenkilometer, Meßgröße für die Zahl der beförderten Personen und der jeweiligen gefahrenen Strecken	VG	Verwaltungsgericht
PZB	Punkt förmige Zugbeeinflussung, ein Zugbeeinflussungs- und Sicherungssystem	VK	Vergabekammer
Rbf	Rangierbahnhof	VT	Verbrennungstriebwagen
RB	Regionalbahn, eine Zuggattung	WLV	(Einzel-)Wagenladungsverkehr
RE	Regionalexpress, eine Zuggattung	Zkm	Zugkilometer, Meßgröße für die Fahrleistung eines ganzen Zuges auf Streckenfahrt.
RE-X	Bezeichnung für ein Express-Regionalnetz-Konzept der BAG-SPNV	ZV	Zweckverband
RIV	Regolamento Internazionale Veicoli, ein Abkommen der europäischen Eisenbahnen über international einsetzbare Güterwagen		
ROCE	Return on Capital Employed, eine betriebswirtschaftliche Kennzahl zum Kapitaleinsatz		
SGV	Schienengüterverkehr		
SPFV	Schienenpersonenfernverkehr		
SPNV	Schienenpersonennahverkehr		

Eisenbahnverkehrs- und -infrastrukturunternehmen

Abellio	ABELLIO GmbH, Essen	DKB	Dürener Kreisbahn GmbH, Düren
AHG	AHG Handel & Logistik GmbH & Co. KG, Cottbus	DRE	Deutsche Regionaleisenbahn GmbH, Berlin
AKN	AKN Eisenbahn AG, Kaltenkirchen (Altona-Kaltenkirchen-Neumünster)	duisport rail	duisport rail GmbH, Duisburg
Arriva	Arriva Deutschland GmbH, Viechtach	EBM	EBM Cargo GmbH & Co. KG, Gummersbach
AVG	Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH, Karlsruhe	EEB	Emsländische Eisenbahn GmbH, Meppen
BASF	Badische Anilin- und Sodafabrik (BASF) SE, Ludwigshafen	EGP	Eisenbahngesellschaft Potsdam mbH, Potsdam
BCB	Bayerische CargoBahn GmbH, Neu-Ulm, eine Tochter der Veolia Cargo Deutschland GmbH	Ei.L.T.	Ei.L.T. GmbH, Eisenbahn, Logistik und Transporte, Teltow
BeNex	BeNEX GmbH, Hamburg	EIB	Erfurter Bahn GmbH, Erfurt, ehemals Erfurter Industriebahn GmbH
BE	Brohltal-Eisenbahngesellschaft mbH, Niederzissen	Eivel	Eichholz Eivel GmbH, Berlin
BEG	Bocholter Eisenbahngesellschaft mbH, Bocholt	EKO Trans	EKO Transportgesellschaft mbH, Eisenhüttenstadt
boxXpress	boxXpress.de GmbH, Hamburg	energy rail	Energy Rail GmbH, Cottbus
BLS	BLS AG, Bern (Bern-Lötschberg-Simplon AG)	ERS	ERS Railways GmbH, Frankfurt am Main
CFL Cargo	CFL Cargo Deutschland GmbH, Niebüll	EVB	Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser GmbH Zeven
Chemion	Chemion Logistik GmbH, Leverkusen	FVE	Farge-Vegesacker Eisenbahn-Gesellschaft mbH, Bremen
Crossrail	Crossrail GmbH, Duisburg	HGK	Häfen und Güterverkehr Köln AG, Köln
CTL	Car Transport Logistics GmbH, Mainz	HHPI	Heavy Haul Power International GmbH, Erfurt
DB AG	Deutsche Bahn AG	HLB	Hessische Landesbahn GmbH, Frankfurt
DB ML	Deutsche Bahn Mobility und Logistics, die Betriebsparte der DB AG	HSL	HSL Logistik GmbH, Hamburg
DB FV	DB Fernverkehr AG	hvl	Havelländische Eisenbahn AG, Berlin
DB Regio	DB Regio AG	HzL	Hohenzollerische Landesbahn AG, Hechingen
DB Schenker ...	DB Schenker Rail Deutschland AG	Infraleuna	InfraLeuna GmbH, Leuna
DE	Dortmunder Eisenbahn GmbH, Dortmund, eine Tochter der Veolia Cargo Deutschland GmbH		

IntEgro	IntEgro Verkehr GmbH, Reichenbach im Vogtland		GmbH, Wolznach
ITL	ITL Cargo GmbH, Dresden	PEG	Prignitzer Eisenbahn GmbH, Putlitz, eine Tochter der Arriva Deutschland
Keolis	KEOLIS Deutschland GmbH & Co. KG, Berlin	PRESS	Eisenbahnbau- und Betriebs- gesellschaft Pressnitz- talbahn mbH, Jöhstadt
Kombiverkehr	Kombiverkehr Deutsche Gesellschaft für kombinier- ten Güterverkehr GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main	RAG	RAG AG, Herne, früher Ruhrkohle AG
LEG	Leipziger Eisenbahnver- kehrsgesellschaft mbH, Leipzig	rail4chem	rail4chem Eisenbahnver- kehrsgesellschaft mbH, Es- sen
LOCON	LOCON Logistik & Consul- ting AG, Oberuckersee	Railion	jetzt DB Schenker Rail Deutschland GmbH, Mainz
Lokomotion	Lokomotion Gesellschaft für Schienentraktion mbH, München	RAN	Railservice Alexander Neu- bauer GmbH, Karlsruhe
MKB	Mindener Kreisbahnen GmbH, Minden	RATP	Régie autonome des trans- ports Parisiens, die unab- hängige Pariser Verkehrs- verwaltung
MTEG	Muldental-Eisenbahnver- kehrsgesellschaft mbH, Meerane	RBB	Regiobahn Bitterfeld Ber- lin GmbH, Bitterfeld, eine Tochter Veolia Cargo Deutschland GmbH
MWB	Mittelweserbahn GmbH, Bruchhausen-Vilsen	RBG	Rennsteigbahn GmbH & Co. KG, Schmiedefeld
Ned	NedBahn Deutschland GmbH, Frankfurt am Main (Tochter der niederländi- schen NedRailways)	RBH	RBH Logistics GmbH, Glad- beck
NE	Neuss-Düsseldorfer Häfen GmbH & Co. KG, Neuss, Neusser Eisenbahn	Rhenus	Rhenus Rail GmbH, Mann- heim
NEG	Norddeutsche Eisenbahn- gesellschaft GmbH, Niebüll	RTB	RegioTram Betriebsgesell- schaft mbH, Kassel
NIAG	Niederrheinische Verkehrs- betriebe AG, Moers	RTB	Rurtalbahn GmbH, Düren
NVAG	Nordfriesische Verkehrsbe- triebe AG, Niebüll	RTS	RTS Rail Transport Service Germany GmbH, Mün- chen
NRS	Nordic Rail Service GmbH, Lübeck	SBB	SBB GmbH, Konstanz (dt. Tochter der Schweizerische Bundesbahnen)
NTV	Nuovo Trasporto Viaggia- tori, Rom	SBB Cargo	SBB Cargo Deutschland GmbH, Duisburg
OHE	Osthannoversche Eisen- bahnen AG, Celle	SBE	Sächsisch-Böhmische Ei- senbahn, Zittau
PCK	PCK Raffinerie GmbH, Schwedt/Oder	SNCF	Société nationale des che- mins de fer français, Paris, die staatliche französische Eisenbahngesellschaft
PCT	PCT Private Car Train		

Aufgabenträger (AT) und Zweckverbände

Stock	Stock Transport, Mainz, Michael Stock	BEG	Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH, München
SWEG	SWEG Südwestdeutsche Verkehrs-AG, Lahr	HVV	Hamburger Verkehrsverbund GmbH, Hamburg
SWT	Stahlwerk Thüringen GmbH, Unterwellenborn	KVV	Karlsruher Verkehrsverbund GmbH, Karlsruhe
transregio	trans regio Deutsche Regionalbahn GmbH, Neuwied	LNVG	Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH, Hannover
TWE	Teutoburger Wald-Eisenbahn AG, Gütersloh, eine Tochter der Veolia Cargo Deutschland	LVS	Landesweite Verkehrsservicegesellschaft Schleswig Holstein mbH, Kiel
TXL	TX Logistik AG, Bad Honnef	NASA	Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH, Magdeburg
VBE	Verkehrsbetriebe Extertal – Extertalbahn GmbH	NPH	Nahverkehrsverbund Paderborn/Höxter, Paderborn
VCD	Veolia Cargo Deutschland GmbH	NVR	Nahverkehr Rheinland GmbH, Köln
VPS	Verkehrsbetriebe Peine-Salzgitter GmbH	NVS	Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH, Erfurt
WAB	Westfälische Almetalbahn GmbH	NVV	Nordhessischer Verkehrsverbund mbH, Kassel
WRS	Wincanton Rail GmbH	NVBW	Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH, Stuttgart
WLC	Wiener Lokalbahnen Cargo GmbH	NVR	Zweckverband Nahverkehr Rheinland, Köln
WLE	Westfälische Landes-Eisenbahn GmbH (WLE)	NWL	Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe, Unna
		RH	Region Hannover, Hannover
		RMV	Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH, Hofheim am Taunus
		saarVV	Saarländischer Verkehrsverbund
		SenBUV	Senator für Bau, Umwelt und Verkehr, Bremen
		SenStadt	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin
		SPNV-Nord	ZV SchienenPersonenNahverkehr Rheinland-Pfalz Nord, Koblenz
		SPNV-Süd	Zweckverband Schie-

Bildnachweis

	nenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd, Kaiserslautern	Titelbild	Bahnhof Horka, Sachsen, André Darmochwal, Lizenz CC-BY-SA 3.0
VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH, Berlin	Seite 4	Fußgängerpasserelle Hannover Hbf, André Darmochwal, Lizenz CC-BY-SA 3.0
VRN	Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH, Mannheim	Seite 8	Wagenladungsverkehr im Teutoburger Wald, Stefan Högemann
VGS	Verkehrsverbund-Gesellschaft Saar mbH, Saarbrücken	Seite 16	Bahnsteig 9, Frankfurt Hbf, André Darmochwal, Lizenz CC-BY-SA 3.0
VMS	Verkehrsverbund Mittelsachsen GmbH, Chemnitz	Seite 20	Desiro der Vogtlandbahn, Stefan Högemann
VMV	Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH, Schwerin	Seite 64	„die bahn kommt“, Rangierbahnhof Maschen bei Nacht, Manfred Hartmann, Lizenz CC-BY-NC-ND 2.0
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR, Gelsenkirchen	Seite 96	Abendstimmung am Gleis 9, Frankfurter Hbf, André Darmochwal, Lizenz CC-BY-SA 3.0
VRS	Verband Region Stuttgart, Stuttgart	Seite 118	„Railway 1“, Doppelte Kreuzungsweichen in einem schweizer Rangierbahnhof, Arno Castelli, Lizenz CC-BY-NC-ND 2.0
VVO	Verkehrsverbund Oberelbe GmbH, Dresden	Seite 134	„Railway and sky (HDR)“ Bahnlinie Groesbeek – Kranenburg, Michael First, Lizenz CC-BY-NC 2.0
VVOWL	Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe, Bielefeld	Seite 142	Formsignal am Güterbahnhof Neukölln, Schockwellenreiter, Lizenz CC-BY-NC-ND 2.0
ZGB	Zweckverband Großraum Braunschweig, Braunschweig	Seite 150	„Don't spread your wings!“ von 8#X, S-Bahnhof Untermenzing bei München, Lizenz CC-BY-NC-ND 2.0
ZRL	Zweckverband SPNV Ruhr-Lippe, Unna		
ZV NVR	Zweckverband Nahverkehr Rheinland, Köln		
ZVNL	Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig, Leipzig		
ZVOE	Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe, Dresden		
ZVON	Zweckverband Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien, Dresden		
ZVM	Zweckverband SPNV Münsterland, Münster		
ZVV	Zweckverband ÖPNV-Vogtland, Auerbach		
ZWS	Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd, Siegen		

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Marktanteile an der Verkehrsleistung im SPNV 2008	9
Abbildung 2:	Marktanteile an der Verkehrsleistung im SGV 2008	9
Abbildung 3:	Marktanteile an der Verkehrsleistung im SPFV 2008	9
Abbildung 4:	Die wichtigsten Hürden für einen funktionierenden Wettbewerb auf der Schiene	11
Abbildung 5:	Anteil der Bestelltentgelte an den SPNV-Erlösen 2007	21
Abbildung 6:	Marktanteile an der Verkehrsleistung im SPNV 2008	24
Abbildung 7:	Marktanteile an der Betriebsleistung im SPNV 2008	24
Abbildung 8:	Marktanteile an der Betriebsleistung im SPNV 2011	24
Abbildung 9:	Marktanteile bei S-Bahnen in Deutschland 2011	25
Abbildung 10:	Relative Größenunterschiede der EVU im SPNV	26
Abbildung 11:	Verteilung der Wettbewerber im SPNV 2009	27
Abbildung 12:	Verteilung der Wettbewerber im SPNV 2009, gruppiert	27
Abbildung 13:	Internationale SPNV-Unternehmen in Europa	28
Abbildung 14:	Betriebsleistung DB vs. Wettbewerber im SPNV 1998–2009	29
Abbildung 15:	Marktanteilsentwicklung der Wettbewerber im SPNV 2000–2008	30
Abbildung 16:	Dynamik von Marktöffnungen in Netzsektoren – Marktanteile von Wettbewerbern 2001–2007 in Deutschland	31
Abbildung 17:	Anteil der Erstvergaben im Wettbewerb am Marktvolumen	32
Abbildung 18:	Reale Marktöffnung im SPNV 2004–2007	33
Abbildung 19:	Wettbewerbliche Folgevergaben	34
Abbildung 20:	Prognose der Marktanteile von Wettbewerbern im SPNV 2009–2011	37
Abbildung 21:	Prognose der Wettbewerbsquote im SPNV 2016	40
Abbildung 22:	Versteckte Renditen der DB AG im SPNV 2008	42
Abbildung 23:	Effizienzpotenziale bei DB-Leistungen durch SPNV-Wettbewerb	43
Abbildung 24:	Ergebnisse von Vergaben im Vergleich	44
Abbildung 25:	Vergleich der Bestelltentgelte von S-Bahn-Vergaben in Deutschland	45
Abbildung 26:	Marktanteile an der Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr in Deutschland 2008	65
Abbildung 27:	Marktanteilsentwicklung der Wettbewerber im Schienengüterverkehr 2000–2008	65
Abbildung 28:	Wettbewerbsbahnen und Marktöffnungsgrad nach Gütergruppen	66
Abbildung 29:	Vergleich der Transportleistung im SGV 2007	68
Abbildung 30:	Trend zur Reverstaatlichung im Schienengüterverkehr	70
Abbildung 31:	Preisentwicklung beim Bahnstrom 2007–2009	75
Abbildung 32:	Übersicht über die europäischen Eisenbahnpakete	86
Abbildung 33:	Auswirkungen von Rückbauten auf den Schienengüterverkehr	91
Abbildung 34:	Marktanteile an der Verkehrsleistung im SPFV in Deutschland 2008	97
Abbildung 35:	Markteinstiegsversuche im SPFV in Deutschland 1994–2009	97
Abbildung 36:	Entwicklung der Fernverkehrsanzbindung von Oberzentren	106
Abbildung 37:	Wirtschaftlichkeit von SPNV und SPFV im Vergleich (Prinzipdarstellung für SPFV-Werte)	110
Abbildung 38:	Auswirkungen der Netzinvestitionspolitik	

auf den Wettbewerb im Fernverkehr	116
Abbildung 39: Beeinflussbarkeit der Kosten eines EVU	119
Abbildung 40: Kostenunterdeckung der Schieneninfrastruktur	120
Abbildung 42: Gewinnumschichtung (EBIT) zu den EIU des Bundes	125
Abbildung 41: Gewinnumschichtung (BE II) zu den EIU des Bundes	125
Abbildung 43: Durchschnittsniveau der Trassenentgelte nach Segmenten 2008	129
Abbildung 44: Entscheidungsebenen der Bahnpolitik	143

Exkurse

Überrendite verdeckt tatsächlichen Kostendeckungsgrad	22
Missverständnisse über den Wettbewerb	22
Alarmzeichen OHE-Verkauf	29
201 Vergaben – nur zwei Insolvenzen	32
Marktöffnung nach DB-Rechnung	33
Ausschreibung S-Bahn-Stuttgart – Lehren aus dem Verfahren	35
Die 145-Millionen-Zugkilometer-Rechnung	38
Bahnen, die ins Kraut schießen	52
Treu und Glauben – S-Bahn Bremen	54
Die Einkaufsmacht bei Doppelstockwagen	57
Hilfsrechnung per Deltabetrachtung	67
Einzelwagenladungsverkehr	69
Praxisbeispiel Bad Kleinen – Wismar	79
Der Umgang mit der Schieneninfrastruktur – Zeitenwende	89
Das Scheitern des InterConnex III – Fehlanreize allerorten	98
Die Schimäre von der Liberalisierung 2010 – Lehren aus dem Frankreich-Abenteuer	100
Das Beispiel Berlin – Hamburg	102
Konkurrenzverbot beim Fernbus	104
Integriertes Angebot auf dem Rückzug	108
Trend zu eigenständigen Subsystemen im SPNV	109
Der „Alibi-Fernzug“	110
Die vergessenen Wettbewerber von Bad Schandau	122
Stationspreissystem – Teufel im Detail	128
Kein Durchkommen für die Marschbahn	131
Das Höchstpreisverfahren – Muster ohne Wert	132
Nur sechs Engpässe?	133
Muskelspiele	136
Bundesnetzagentur ordnet Minderung bei Mängeln an	140
Der Privatisierungsauftrag – Hintergründe und Legenden	140

