



Fairer Wettbewerb auf der Schiene: Kernelement eines leistungsfähigen und effizienten Eisenbahnwesens

Vorschläge zur künftigen Regulierung der deutschen Bahnsysteme

Kontrollkompetenz bei Diskriminierungsvermutung
Prüfinstanz bei Vergabeverfahren
Kontrolle der Trassenvergabeprinzipien
Gestaltungskompetenz bei Trassenpreisen
Überprüfung des Infrastrukturzustandes



Die Verbindung ist gut.

Chancengleichheit und fairer Wettbewerb sind Voraussetzungen für hohe Attraktivität und Effizienz des Eisenbahnsystems

Im Zuge der anstehenden Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn AG (DB) beschäftigen sich Bundesregierung, Bundestag und die Länder zugleich mit der Zukunft des gesamten deutschen Schienenverkehrs. Die Entscheidungen zur zukünftigen Gestaltung der Markt- und Wettbewerbsstrukturen, vor allem durch die Regelung der Netzzugangsbedingungen, ist für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen von existenzieller Bedeutung. Vor diesem Hintergrund bezieht Veolia Verkehr als größtes privates Schienenverkehrsunternehmen in Deutschland zu diesem Thema öffentlich Position.

Obwohl Veolia Verkehr und die DB AG Wettbewerber sind, besteht im alltäglichen Verkehrsablauf eine gute und bewährte Zusammenarbeit. Veolia Verkehr tritt zudem für einen Ausbau der Kooperation mit der DB AG im Interesse eines effizienten Eisenbahnsystems ein und befürwortet ausdrücklich die rasche Kapitalmarktprivatisierung der DB AG. Eine starke und gut aufgestellte DB AG wird auch zukünftig das Rückgrat des deutschen Eisenbahnsystems sein.

Andererseits ist Veolia Verkehr stets für das Modell einer klaren Trennung von Netz und Betrieb im Eisenbahnverkehr eingetreten. Das hat Veolia Verkehr im Rahmen der Modelldiskussion im vergangenen Jahr u.a. durch das Positionspapier „Plädoyer für ein zukunftsfähiges Eisenbahnsystem“ dezidiert dargelegt und begründet. Demnach soll der Bund das Schienennetz vollständig durch eine privatwirtschaftlich geführte Gesellschaft im öffentlichen Eigentum betreiben, deren Hauptziel die Maximierung der Auslastung des Netzes ist. Dem hierzu teilweise geäußerten Bedenken eines Rückfalls in die Staatswirtschaft und einer Infrastrukturpolitik nach Kassenlage kann durch eine langfristige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und der Netzgesellschaft begegnet werden.

Wenn dagegen einer der Wettbewerber über die für alle Anbieter grundlegend wichtige Infrastruktur verfügt, wird die Gesamtmarktentwicklung gehemmt und unter den Eisenbahnverkehrsunternehmen kann kein ausgewogener Wettbewerb im Sinne einer starken Volkswirtschaft entstehen. Konsequenzen sind unter anderem höhere Kosten für die Allgemeinheit im zuschussbedürftigen Nahverkehr, Nachteile für die Gestaltung zukünftiger Infrastrukturinvestitionen und auch weniger Wettbewerb um die Gunst der Kunden. Damit werden nicht zuletzt die Potentiale der Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene nur unzureichend ausgeschöpft.

Der Koalitionskompromiss von November 2006 enthält deutliche Elemente einer Integrationslösung und gewährleistet darum per se keine echte Unabhängigkeit des Netzbetreibers. Die effektive Stärkung der Regulierungsbehörden ist unter diesen Voraussetzungen daher das wesentliche Element zur Gewährleistung eines freien Netzzugangs und fairer Wettbewerbsbedingungen. Dies ist nur mit umfassenden Kompetenzen und Kontrollmöglichkeiten für die Eisenbahnaufsicht möglich. Dafür müssen die Regulierungsbehörden entsprechend eine ausreichend fachlich-personelle und finanzielle Ausstattung erhalten, ohne eine unverhältnismäßig große Bürokratie aufzubauen. Letzteres erfordert Augenmaß und objektive Überprüfungsmöglichkeiten.

Im vorliegenden Positionspapier stellt Veolia Verkehr die aus seiner Sicht wichtigsten Probleme im Schienenmarkt dar und zeigt Lösungsvorschläge auf, wie die Stärkung der Eisenbahnaufsicht hier entgegenwirken kann.

Zusammenfassung der Vorschläge

- Die Regulierungsbehörde muss **effektive Untersuchungskompetenzen** bei Verdacht auf Diskriminierung erhalten. Da Diskriminierungstatbestände häufig schwer nachzuweisen sind, ist außerdem eine Beweislastumkehr wünschenswert – das heißt, die DB muss im Zweifelsfall darlegen, dass sie nicht diskriminiert.
- Die Grundsätze für die **Vergabe von Fahrplantrassen** müssen offengelegt und transparent angewendet werden. Dazu muss der Regulierer vollen Einblick in die Planungsprogramme der DB Netz AG erhalten.
- Die **Trassenpreisbildung** muss offengelegt werden. Der Regulierer sollte eine verlässliche Entwicklung der Trassenpreise sicherstellen und so den Wettbewerbern der DB mehr Planungssicherheit verschaffen.
- Um der Schiene ein erfolgreiches Bestehen im Wettbewerb mit der Straße zu ermöglichen, ist eine Senkung der **Trassenpreise** erforderlich. Analog zu Lkw-Maut und Straßenbenutzung sollten die Nutzer nur für die variablen Kosten aufkommen, während die Fixkosten aus Steuermitteln gedeckt werden. Indem regionale Teilnetze zur Bewirtschaftung an Dritte übergeben werden, ließen sich auch Effizienzpotenziale bei Betriebsleitung, Wartung und Instandhaltung durch die DB-Infrastruktursparte aufdecken.
- Die **Stationspreisbildung** sollte wie die Trassenpreisbildung offengelegt werden und strenger Kontrolle durch die Regulierungsbehörde unterliegen, damit Wettbewerber nicht diskriminiert werden.
- Eine **Vernachlässigung des Infrastrukturzustandes** muss wirkungsvoll sanktioniert werden. Die derzeitigen Strafzahlungen für infrastrukturbedingte Zugverspätungen sind zu gering, um einen wirkungsvollen Anreiz für vorbeugende Instandhaltung zu schaffen. Die bisherigen langen Rechtswege für Anordnungen zur Infrastrukturerhaltung sind zu verkürzen.
- Bei **Veränderungen der Infrastruktur**, insbesondere ihrem Abbau, müssen die Interessen der Wettbewerber besser geschützt werden als bisher. Dazu muss ihnen ein Widerspruchsrecht eingeräumt werden. Nur so kann ein zukunftsfähiges Eisenbahnsystem erhalten werden.

- Die **Fahrpreisgestaltung** erfolgt heute faktisch durch die DB im Alleingang. Angesichts der Diversifizierung der Anbieterlandschaft ist die Schaffung eines unternehmensneutralen bundesweiten Eisenbahntarifs unter Aufsicht der Regulierungsbehörde erforderlich.
- Ebenso ist ein **unternehmensneutrales Vertriebsnetz** zu schaffen, um die bisherige, DB-dominierte Vertriebsstruktur mit undurchsichtigen und starren Provisionssätzen aufzubrechen. Die Vertriebsstruktur sollte als Teil der Infrastruktur mit diskriminierungsfreiem Zugang definiert werden.
- Auch die bundesweite **Fahrplanauskunft** ist derzeit faktisch durch den DB-Konzern monopolisiert und sollte wegen seiner zentralen Bedeutung für den Markteintritt von Wettbewerbern daher künftig zur Infrastruktur mit diskriminierungsfreiem Zugang erklärt werden.
- **Bahnstrom** für Elektrolokomotiven wird derzeit zu offensichtlich sehr hohen Preisen verkauft. Potenziell prohibitive Durchleitungskosten können den Fremdbezug faktisch unmöglich machen. Es ist daher erforderlich, dass die Bahnstromdurchleitung wie im übrigen Energienetz einer strengen Aufsicht durch die Regulierungsbehörde unterliegt.
- Potenzielle **Zusagen der DB für arbeitsplatzschaffende Infrastrukturinvestitionen** im Gegenzug für lukrative Nahverkehrsverträge sind stark wettbewerbsverzerrend. Geeignete Instrumente sind eine Anzeigepflicht der Länder und maximale Transparenz bei der Vergabe bei Verkehrsverträgen sowie wirksame Untersuchungskompetenzen für Regulierer und Rechnungshöfe.
- Die **Corporate Governance** der DB Netz AG erfolgt heute ausschließlich über die DB AG. Es ist überlegenswert, Vertretern von Wettbewerbern eine solche Zahl von Sitzen im Aufsichtsgremium einzuräumen, wie sie ihrem Marktanteil entspricht.

Untersuchungskompetenzen durch den Infrastrukturbetreiber sind schwer nachweisbar.

Die Regulierungsbehörde muss umfassende Untersuchungskompetenzen erhalten und die Beweislast in Verdachtsfällen umgekehrt werden.

Problem und Sachverhalt

Wenn ein Konzern die Verantwortung über das Schienennetz besitzt und gleichzeitig auf diesem Netz mit anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen konkurriert, besteht großes Diskriminierungspotential gegenüber dessen Wettbewerbern. Diese Benachteiligungen können sich folgendermaßen ausdrücken:

- Den Konkurrenzunternehmen könnten vorwiegend unattraktive Trassen zugewiesen werden. Das kann sich in längerer Fahrzeit oder ungünstigen Abfahrts- und Ankunftszeiten ausdrücken, was letztlich unattraktive Angebote für die Fahrgäste oder für die Verlager im Güterverkehr bedeutet.
- Das zum Konzern gehörende Infrastrukturunternehmen hätte die Möglichkeit, die konzernangehörigen Verkehrsunternehmen in seiner Trassen- und Stationspreispolitik zu bevorteilen.
- Es könnten vorwiegend Strecken vernachlässigt werden, die von den Wettbewerbern befahren werden – z. B. durch mangelhafte Wartung.
- Langsamfahrstellen oder Baustellen ließen sich unnötig oder unnötig lange auf Strecken einrichten, die von Wettbewerbern befahren werden. Erlöseinbußen und Mehrkosten der Verkehrsunternehmen und unnötige Verkehrsbeeinträchtigungen für die Fahrgäste sind die Folgen.

Derartige Diskriminierungen wären für die Betroffenen und den Regulierer kaum nachweisbar. Dies liegt am Informationsvorsprung des Netzbetreibers. Wenn sich z. B. Baustellen verzögern, kann das betroffene Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht erkennen, ob diese Verzögerungen sachlich notwendig sind oder bewusst herbeigeführt wurden.

Lösungsvorschlag

Die Eisenbahnaufsicht benötigt effektive und zeitnah wirksame Untersuchungskompetenzen, um den Verdacht auf Diskriminierungstatbestände wirksam überprüfen zu können.

Bei einer von der Regulierungsbehörde als berechtigt erachteten Diskriminierungsvermutung ist außerdem eine Beweislastumkehr der richtige Weg, um dem Informationsvorsprung des Netzbetreibers Rechnung zu tragen. Das beinhaltet konkret den Nachweis des Netzbetreibers, dass keine Diskriminierung vorliegt, sein Verhalten sachlich geboten bzw. eine bessere Situation nicht mit vertretbarem Aufwand erreichbar war.

Die Möglichkeit zur Verknüpfung von Infrastrukturinvestitionen und Leistungsvergaben kann positive Wettbewerbseffekte verhindern.

Diese Koppelgeschäfte müssen wirksam identifiziert und sanktioniert werden.

Problem und Sachverhalt

Schwer nachweisbare Verknüpfungen von Investitionsentscheidungen mit der Vergabe von SPNV-Leistungen werden auch als Koppelgeschäfte bezeichnet. Konkret könnte das Eisenbahninfrastrukturunternehmen positive Investitionsentscheidungen in die Infrastruktur von der Auftragsvergabe an seine Schwesterunternehmen abhängig machen. Praktisch würde dies so aussehen, dass man erklärt, eine bestimmte Infrastrukturinvestition wie z. B. eine Streckenelektrifizierung erfordere Planungssicherheit und man könne diese nur vornehmen wenn sicher sei, dass das eigene Schwesterunternehmen die Strecke dann auch (bezuschusst) befährt. Dabei würde eine Garantie, dass irgendein Unternehmen die Strecke befährt (und die entsprechenden Trassenentgelte anfallen) völlig ausreichen.

Diese Bevorzugung kann im Wege der Direktvergabe der Verkehrsleistung oder durch Zuschritt einer Ausschreibung auf das im Konzern assoziierte Eisenbahnverkehrsunternehmen geschehen. In der Regel würden dadurch höhere Zuschüsse anfallen, als bei Vergabe derselben Leistung im Wettbewerb. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Investitionen des Netzbetreibers im Wesentlichen aus Bundesmitteln oder anderen Fördergeldern finanziert werden. Der faktisch integrierte Gesamtkonzern würde damit für eine Investitionsentscheidung „belohnt“, die er überwiegend mit fremdem Geld bezahlt.

Lösungsvorschlag

Vollständig verhindern kann man derartige Koppelgeschäfte nur durch eine konsequente unternehmerische Trennung von Netz und Betrieb.

Im jetzigen Modell müssen Koppelgeschäfte daher dringend und explizit sanktioniert werden. Die Aufgabenträger sollten verpflichtet werden, jeden Versuch der Verknüpfung von Infrastrukturinvestitionen und Leistungsvergaben bei der Bundesnetzagentur anzuzeigen.

Besteht der Verdacht auf einen Zusammenhang zwischen Investitionsentscheidung des Netzbetreibers und einer geplanten Direktvergabe oder entsprechender Ausschreibungsgestaltung, muss die Aufsichtsbehörde dies vor der Leistungsvergabe überprüfen und ggf. unterbinden können.

Dafür benötigt der Regulierer entsprechende Kontrollmöglichkeiten und die Kompetenz, wirksame Sanktionen bei dem Nachweis von Koppelgeschäften, beispielsweise Strafzahlungen, verhängen zu können.

Die Vergabe von Eisenbahntrassen verläuft undurchsichtig und fallbezogen. Das erschwert strategische Planungen und lähmt die Innovationskraft.

Die Offenlegung und Genehmigung der Trassenvergabeprinzipien schaffen hier Abhilfe.

Problem und Sachverhalt

Der Netzbetreiber weist den Zügen der Eisenbahnverkehrsunternehmen fahrplanmäßig oder im Einzelfall Trassen zu. Die festen Zeitfenster ermöglichen das Befahren der Streckenabschnitte vom gewünschten Start- bis zum Zielpunkt. Die Teilstrecken werden vom Netzbetreiber einzeln freigegeben.

Es obliegt allein dem Netzbetreiber, die Trassen der assoziierten Eisenbahn oder konkurrierenden Schienenverkehrsunternehmen auf Basis ihrer Anfragen zuzuweisen. Dabei stellt sich die Frage, wie die Netzbelegung konstruiert wird, welche Verkehre Priorität haben, welche Infrastruktur für die Durchführung verschiedener Betriebsszenarien benötigt wird usw.

Die aktuelle Situation lässt die Eisenbahnverkehrsunternehmen über die Entscheidungsgrundlagen der Trassenvergabe jedoch im Unklaren. Dritte Bahnunternehmen müssen die Ablehnung von Trassenanfragen bzw. das Anbieten modifizierter und suboptimaler Trassen hinnehmen.

Diese Intransparenz erschwert die Verkehrsplanungen der Eisenbahnen. Ob Kapazitäten für einzelne Verbindungen bestehen, kann nur im Einzelfall vom Netzbetreiber geklärt werden. So entsteht auch kein kreativer Dialog, wie es in einem „normalen“ Verhandlungsprozedere zwischen Kunden und Lieferanten (in diesem Fall Netz) üblich ist, um eine möglichst maßgeschneiderte Lösung zu finden bzw. gemeinsam Alternativlösungen zu entwickeln. Dies verhindert die Umsetzung vieler Ideen und Konzepte für zusätzliche Verkehre und lähmt so die Innovationskraft im Schienenverkehr.

Lösungsvorschlag

Um eine strategische Planung für die Eisenbahnverkehrsunternehmen zu erleichtern, sind größere Transparenz und die Offenlegung der Prinzipien zur Trassenvergabe notwendig. Gleichfalls sollten klare Priorisierungsregeln bei der Trassenvergabe öffentlich formuliert sein und vom Regulierer genehmigt werden. Mögliche Trassenkonflikte könnten durch eine unabhängige Schlichtungsstelle gelöst werden.

Diese Änderungen würden die Verkehrsplanung der Eisenbahnunternehmen deutlich erleichtern, eine Gleichbehandlung aller Unternehmen bedeuten und nicht zuletzt das Innovationspotential des Verkehrsträgers über diese Planungssicherheit fördern.

Die Trassenpreisstruktur fällt zu Lasten der nicht-bundeseigenen Bahnen aus. Die fehlende Planungssicherheit verhindert zudem Investitionsentscheidungen.

Eine Regulierungsbehörde mit Preisgestaltungskompetenz stellt Gleichberechtigung sicher und fördert langfristige Investitionen.

Problem und Sachverhalt

Bei der Trassenpreisbildung werden Strecken bestimmten Kategorien zugeordnet. Unter allgemeinen Marktgesichtspunkten (Angebot und Nachfrage ergeben den Preis) müssten viel befahrene, stark nachgefragte Strecken in der Hauptverkehrszeit besonders teuer sein, da sie auch besonders knapp sind.

Die Preisgestaltung erfolgt in der Realität jedoch im Grunde genommen umgekehrt (trotz der Engpasszuschläge). Durch einen sogenannten Regionalfaktor, der entlegene Strecken verteuert, sind wenig befahrene Strecken am kostenintensivsten. Begründet wird dies über die höhere Streckenbetriebs- und -instandhaltung die pro Zugfahrt erbracht werden müssen. Dies wäre ein akzeptabler Ansatz, wenn die entsprechenden Gelder auch tatsächlich streckenbezogen bilanziert, rückgestellt und verwendet würden. Das ist aber nicht der Fall, denn das Gesamtnetz wird als ein einziges Produkt behandelt. Daraus kann eine deutliche Benachteiligung der DB-Wettbewerber folgen, da sie hauptsächlich auf Nebenstrecken tätig sind und so mit zusätzlichen Kosten belastet werden.

Außerdem verhindert eine unstete jährliche Anpassung der Preise nach oben sowie die willkürliche Einführung, Änderung oder Abschaffung von Sondertatbeständen (z.B. Regionalfaktor, Neigetechnikzuschlag, Engpasszuschlag in jährlichen Abständen) eine mittelfristige Kalkulation der Trassenpreise für die Mitbewerber.

Lösungsvorschlag

Die Aufsichtsbehörde sollte nicht nur mit formalen Prüfkompetenzen, sondern auch mit Gestaltungskompetenzen für Trassenpreishöhe und Trassenpreisstruktur ausgestattet werden. Dies kann Regeln für Preisbildungsmechanismen beinhalten oder sich in einer Genehmigungspflicht der Preise ausdrücken.

Stabile und möglichst langfristig planbare Trassenpreise und Trassenpreissysteme sind für einen fairen Wettbewerb erforderlich. Nur so lassen sich Investitionsentscheidungen durch die Eisenbahnen betriebswirtschaftlich seriös kalkulieren. Um dies zu gewährleisten, muss die Aufsichtsbehörde personell und fachlich in die Lage versetzt werden, unterschiedliche Szenarien modellieren zu können.

Die Trassenpreishöhe und –berechnung benachteiligt Wettbewerber und verhindert Betriebskostenoptimierungen.

Die Deckung der Infrastrukturfixkosten durch die Regionalisierungsmittel und die Absenkung der Trassenpreise auf den variablen Kostenanteil bedeutet automatischen Anreiz für Mehrverkehr.

Problem und Sachverhalt

Das Problem der Trassenpreise betrifft nicht nur die vorangehend beschriebene ungleiche Verteilung und undurchsichtige Bildung der Preise. Ihr insgesamt zu hohes Niveau hat zusätzlich negative Folgen für die Verkehrsentwicklung auf der Schiene. Die Trassenpreishöhe wird u.a. über den betriebskostenaufwändigen Infrastrukturbetrieb (viel Personal, alte Stellwerke, etc.) und die fehlende Durchreichung von Rationalisierungserfolgen an die Eisenbahnen, die das Netz nutzen, verursacht.

Lösungsvorschlag

Das Problem wird gelöst, indem die für die Netzbewirtschaftung und -vorbereitung benötigten Fixkosten von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt werden. Die Mittel dafür können beim Schienenpersonennahverkehr (SPNV) aus den Regionalisierungsmitteln abgesondert und dann direkt dem Infrastrukturbetreiber zur Verfügung gestellt werden.

Idealerweise würden sie aber über eine langfristige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung dem Infrastrukturbetreiber zur Verfügung gestellt, um eine langfristige, von der Tagespolitik unabhängige Planungsgrundlage zu ermöglichen.

Im Ergebnis werden die eigentlichen Trassenpreise auf die für die Deckung der variablen Kostenanteile benötigte Höhe abgesenkt. So entstehen Anreize für mehr Verkehr auf der Schiene und der Verkehrsträger wird insgesamt konkurrenzfähiger.

Alternativ könnten die SPNV-Aufgabenträger auch selber als Trasseneinkäufer auftreten. Dann müsste ein zweistufiges System der Trassenpreise eingeführt werden mit einem hohen Einmalbetrag für die Trassennutzung und niedrigen laufenden Kilometerkosten.

Intransparente Stationspreise schaffen Diskriminierungspotential.

Die Stationspreisbildung oder –überwachung muss in der Hand der Aufsichtsbehörde liegen.

Problem und Sachverhalt

Die Nutzung der Bahnhöfe und deren Infrastruktur müssen die Eisenbahnunternehmen separat zu den Trassenpreisen bezahlen. Die Berechnung erfolgt pro Halt eines Zuges. Die Bildung dieser sogenannten Stationspreise – insbesondere die Preishöhe sowie deren häufige Änderungen – sind für die Eisenbahnen weder planbar noch nachvollziehbar. Die Kategorisierung vieler Bahnhöfe ist wenig transparent und teilweise sehr strittig. Hier kann Diskriminierungspotenzial entstehen, weil der Netzbetreiber die Stationspreise bei überwiegend von Wettbewerbern genutzten Bahnhöfen einseitig erhöhen könnte.

Ein weiteres Manko besteht darin, dass auch dieses Preissystem keine Mengenrabatte und damit ebenfalls keine Anreize für Mehrverkehre enthält. Darüber hinaus haben die Eisenbahnunternehmen gegenüber dem Netzbetreiber keine Handhabe zur Beseitigung von Qualitätsmängeln in den Stationen.

Lösungsvorschlag

Die Zuständigkeit für die Bildung der Stationspreise, zumindest aber für eindeutige Preisbildungsvorgaben, muss bei der Aufsichtsbehörde liegen. Dadurch kann ein transparentes und nachvollziehbares, an vorab definierten Kriterien ausgerichtetes Preissystem durchgesetzt werden.

Eine Voraussetzung hierfür besteht in der Offenlegung der Kalkulationen und dabei insbesondere der Gemeinkostenzuschläge. Dazu gehört auch eine Prüfung des weiteren Umgangs mit nicht betriebsnotwendigen DB-Immobilien.

Der Netzbetreiber unterliegt keiner Verpflichtung, den beschriebenen Infrastrukturzustand für Wettbewerber bis zum kommenden Fahrplan aufrecht zu erhalten.

Die Strafzahlungen für Infrastrukturvernachlässigungen müssen höher liegen, als das daraus erwachsende Einsparungspotential.

Problem und Sachverhalt

Momentan unterliegt der Netzbetreiber keiner Verpflichtung, eine bestimmte Qualität des Infrastrukturzustandes, zumindest für den aktuellen und den kommenden Fahrplan, aufrecht zu erhalten. Die erst seit Ende 2006 möglichen „Pönalen“, also Strafzahlungen, verfehlen ihre Wirkung, da sie viel zu gering ausfallen. Ihre Höhe entspricht nicht den Mehrkosten, die den Eisenbahnverkehrsunternehmen durch die Infrastrukturmängel entstehen. Ebenso wenig entsprechen sie den Einsparungspotentialen die der Netzbetreiber aus der Infrastrukturvernachlässigung ziehen kann.

Daraus resultiert die Gefahr, dass der Netzbetreiber eigentlich gar kein Interesse daran hat, Qualitätsmängel abzustellen. Andererseits haben die Eisenbahnunternehmen damit eine sehr schwache Verhandlungsbasis, um bei dem Netzbetreiber auf eine Verbesserung der Qualität hinzuwirken. Dieser Sachverhalt gewinnt insbesondere in Anbetracht des schlechten Zustandes der Infrastruktur massiv an Bedeutung. Ein Beispiel hierfür sind die sich häufenden, nicht immer nachvollziehbaren, Einführungen von Langsamfahrstellen.

Lösungsvorschlag

Es müssen wirksame Pönalen eingeführt werden. Sie sollten höher liegen, als die über Infrastrukturvernachlässigung zu realisierenden Kosteneinsparungen. Die Zahlungen kommen dann den betroffenen Aufgabenträgern zu Gute. Diese könnten damit Verkehrsunternehmen entschädigen, die höhere Betriebskosten oder Erlösverluste zu tragen hatten.

Um eine Überprüfung des Infrastrukturzustandes seriös durchführen zu können, muss die Regulierungsbehörde auch entsprechend ausgestattet werden – beispielsweise durch die Bereitstellung von Gleismesszügen. Darüber hinaus benötigt die Aufsichtsbehörde eine entsprechende Weisungsbefugnis, um die Wiederherstellung eines bestimmten Infrastrukturzustandes zu veranlassen.

Der Infrastrukturrückbau kann unangekündigt und ohne Rücksprache mit betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen vorgenommen werden – mit gravierenden finanziellen und logistischen Konsequenzen.

Es muss rechtzeitige Informationspflicht über Rückbaumaßnahmen bestehen. Wettbewerbern muss ein Widerspruchsrecht über die Aufsichtsbehörde eingeräumt werden.

Problem und Sachverhalt

Der Netzbetreiber kann heute unabgestimmt und unkoordiniert Änderungen an der Schieneninfrastruktur durchführen. Dies führt beim betroffenen Eisenbahnunternehmen oft zu großen logistischen und finanziellen Belastungen – insbesondere, wenn die Bau- oder Abrisstätigkeiten ohne Informationsvorlauf durchgeführt werden. Die gesetzlichen Regelungen zur Informationspflicht, Transparenzerhöhung und Einspruchsmöglichkeit durch Dritte sind hierbei absolut unzureichend und müssen fortentwickelt werden.

Besonders prekär sind Infrastrukturänderungen in der Ausschreibungsphase einer SPNV-Leistung. Wenn in dieser Zeit einzelne Unternehmen betriebliche Konzepte entwickeln und später mit Änderungen bei der Infrastruktur (z. B. Rückbau von Weichen) konfrontiert werden, zeigt dies auch ein großes Diskriminierungspotential das aus den aktuellen Möglichkeiten erwächst.

Lösungsvorschlag

Um die genannten negativen Konsequenzen für Eisenbahnen bei unangekündigter Infrastrukturveränderung zu minimieren, muss an erster Stelle eine Bekanntmachungspflicht über geplanten Infrastrukturrückbau festgesetzt werden. Gleichzeitig ist ein Rückbaumoratorium während der Ausschreibungsphase notwendig, um eine Gleichbehandlung der Eisenbahnen sicherzustellen.

Darüber hinaus sollten die Einspruchsmöglichkeiten von Dritten (über die Aufsichtsbehörde) gegenüber Infrastrukturveränderungen mit negativen Folgen für die Eisenbahnen weiterentwickelt werden – mit dem Ziel einer grundsätzlichen Widerspruchsmöglichkeit in begründeten Fällen. Als Bewertungsbasis des benötigten Infrastrukturmumfangs kann ein festgeschriebener Soll-Zustand dienen, gegen den nicht ohne weiteres verstoßen werden darf.

Fehlende Infrastrukturdaten behindern den Wettbewerb und verteuern den Nahverkehr. Informationsgleichheit fördert die positiven Wettbewerbseffekte.

Problem und Sachverhalt

Die Ausschreibungsangebote der Eisenbahnverkehrsunternehmen im SPNV basieren auf den Infrastrukturdaten, die der Netzbetreiber zur Verfügung stellt. Die Angaben zu Beschaffenheit und Zustand der Infrastruktur sind allerdings nicht immer im benötigten Umfang verfügbar. Fehlen etwa Angaben zu Längsneigung oder Steigungen der Strecke, kann keine seriöse Energieberechnung durchgeführt und dadurch auch kein belastbares Angebot im Wettbewerbsverfahren erstellt werden. Ebenso bleiben geplante Infrastrukturmaßnahmen während der Angebotsphase häufig im Dunkeln. Daraus entstehende Behinderungen können somit auch nicht bedacht werden.

Im Resultat trägt der Bieter die sich daraus ergebenden Risiken, was ihn langfristig im Wettbewerb schwächt. Oder er kalkuliert Risikozuschläge ein, die das Angebot unnötig für die Aufgabenträger verteuern.

Sind die Daten beim Netzbetreiber vorhanden, aber nur dem im Konzern verbundenen Eisenbahnbetrieb bekannt, läge zudem eine eklatante Wettbewerbsverzerrung vor. Höhere Kosten für die Allgemeinheit sind die Folge, weil die Angebote der Wettbewerber unnötig verteuert würden.

Lösungsvorschlag

Alle Eisenbahnverkehrsunternehmen und auch die Aufgabenträger müssen die benötigten Planungsunterlagen vom Infrastrukturbetreiber gegen angemessene Entgelte erhalten können. Um dies zu gewährleisten, muss die Regulierungsbehörde mit den entsprechenden Befugnissen ausgestattet werden.

Werden die Daten nicht zur Verfügung gestellt, sollte im berechtigten Verdachtsfall eine entsprechende eidesstattliche Erklärung vom Netzbetreiber verlangt werden können. Ebenso müssten die mit dem Netzbetreiber im Konzern verbundenen Eisenbahnen erklären, dass Ihnen die Daten im Wettbewerb nicht zur Verfügung standen. Zur Kontrolle sind hinreichende Stichproben durch die Aufsichtsbehörde notwendig

Die Tarifgestaltung der Fahrpreise erfolgt ausschließlich durch die DB, hat aber Konsequenzen für alle Eisenbahnen.

Die Preisbildung sollte unter Aufsicht der Regulierungsbehörde von allen Eisenbahnunternehmen verantwortet und fortgeschrieben werden.

Problem und Sachverhalt

Die DB beansprucht das einzige bundesweite Tarifbildungsrecht für Fahrpreise im Nah- und Fernverkehr. Bei Ausschreibungen im SPNV wird Bietern die Anwendung des DB-Tarifs in der Regel vorgeschrieben. Der Kunde hat damit den Vorteil, dass Fahrkarten anbieterunabhängig Gültigkeit besitzen.

Die aktuelle Umsetzung dieser kundengerechten Situation bedeutet jedoch, dass das Verkehrsunternehmen mit dem höchsten Marktanteil gleichzeitig das Tarifbildungsmonopol besitzt. Die Fortschreibung des Tarifs erfolgt ausschließlich durch die DB. Die Wettbewerber haben lediglich im Rahmen des Tarifverbandes der bundeseigenen und nichtbundeseigenen Eisenbahnen (TBNE) ein Informationsrecht. Selbst grundlegende Änderungen im Tarifangebot (wie vor Jahren die Abschaffung und Wiedereinführung der BahnCard 50), die unmittelbare Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Verkehre der Wettbewerber haben, werden ausschließlich von der DB entschieden. Auch Aktionspreise und Sonderangebote durch die DB (z. B. Tchibo-Ticket) haben finanzielle Auswirkungen für die Fahrgelderlöse der Eisenbahnverkehrsunternehmen, ohne dass sie ein Mitspracherecht über Produktgestaltung und Preis hätten. Es bestehen zwar Einnahmeaufteilungsregelungen, bei Preiserhöhungen werden aber nur 50% der Anpassungsraten weitergegeben.

Lösungsvorschlag

Das Ziel muss in der Schaffung eines unternehmensübergreifenden und unternehmensneutralen, bundesweiten Eisenbahntarifs bestehen. Die Schweiz hat dieses Prinzip erfolgreich umgesetzt. Dort wird der Tarif von allen auf dem Markt beteiligten Eisenbahnverkehrsunternehmen gemeinsam verantwortet und fortgeschrieben.

Der Fahrkartenverkauf wird im Nahverkehr über die DB-Strukturen mit undurchsichtigen und starren Provisionsätzen versehen.

Die Vertriebsstrukturen müssen der Regulierung unterliegen, um marktkonforme und transparente Preise durchzusetzen.

Problem und Sachverhalt

In Zusammenhang mit dem ausschließlichen Tarifbildungsrecht ergibt sich auch ein Vertriebsmonopol der DB im Fahrkartenverkauf. Der zuständige DB Vertrieb ist zwar bereit, für Wettbewerber im Nahverkehr Fahrkarten zu verkaufen. Die Provisionssätze sind jedoch für die Eisenbahnverkehrsunternehmen weder transparent noch verhandelbar. Es besteht derzeit praktisch keine Alternative zum Vertrieb über die Strukturen der DB und damit auch kein Wettbewerb. Zudem wird die Nutzung der vorhandenen Vertriebsinfrastruktur in Ausschreibungen oft vorgeschrieben. Daher ist der Aufbau einer parallelen Vertriebsstruktur in fast allen Fällen unwirtschaftlich.

Im eigenwirtschaftlichen Fernverkehr ist die DB hingegen nicht bereit, ihre Vertriebsinfrastruktur für Dritte zu öffnen. Dadurch sind Eisenbahnen im Fernverkehr gezwungen, ein eigenes Vertriebssystem außerhalb der Bahnhöfe aufzubauen. Dies führt zu großem Kostenaufwand und widerspricht den Kundengewohnheiten – eine weitere Hürde für zusätzliche Fernverkehrsangebote.

Darüber hinaus haben auch hier die Wettbewerber eine extrem schwache Verhandlungsposition, wenn es um die Frage der adäquaten Aufteilung der Tarifeinnahmen geht, da der allergrößte Teil der Einnahmen zunächst einmal von der DB vereinnahmt wird.

Lösungsvorschlag

Die Vertriebsinfrastruktur muss als Serviceeinrichtung der Infrastruktur im Sinne des § 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) verstanden werden, die der Regulierung unterliegt. Die Entgeltgrundsätze für die Vertriebsinfrastruktur und die damit verbundenen Leistungen sollten durch die Regulierungsbehörde geprüft werden. Damit würden marktkonforme Preise im Vertrieb und ein wettbewerbsneutraler Auftritt vom DB Vertrieb durchgesetzt werden.

Überhöhte Preise für Bahnstrom benachteiligen Wettbewerber.

Der Regulierer sollte mehr Prüfrechte bei Preisbildung und Durchleitungsgebühren erhalten.

Problem und Sachverhalt

Die Stromversorgung der elektrischen Lokomotiven und Triebwagen der Eisenbahnverkehrsunternehmen erfolgt über die Oberleitungen und das Energienetz der DB Energie GmbH. Andere Anbieter können in der Praxis kaum in Betracht gezogen werden, weil die Durchleitungsentgelte de facto Prohibitivpreise darstellen.

Das Preissystem für Elektroenergie weist zudem Komponenten auf, die die konzerneigenen Eisenbahnen der DB deutlich bevorzugen. Dies gilt insbesondere beim Rabattsystem, da die Nachlässe erst bei Größenordnungen gewährt werden, die nur von Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB erreicht werden.

Lösungsvorschlag

Auch im Bereich Bahnstrom ist die Ausstattung der Aufsichtsbehörde mit umfassenden Prüfrechten und vorauseilenden Befugnissen zur Preisbildung und -anpassung gegenüber DB Energie notwendig.

Es sollte dringend auf ein transparentes und diskriminierungsfreies Bahnstrompreissystem durch Gesetzgeber und Aufsichtsbehörde sowie auf wettbewerbskonforme Durchleitungsgebühren bei Belieferung durch Drittlieferanten hingewirkt werden. Nur so ist Fairness und Chancengleichheit für alle Betreiber gewährleistet.