

SPNV-Markt am Scheideweg

Für Fahrgäste und Steuerzahler:
*Wettbewerb fair und transparent
weiterentwickeln,
Wettbewerbsdividende erhalten*

Juni 2024

Statt eines Vorworts	3
1. Angemessene Risikoverteilung	3
2. Mehr unternehmerische Verantwortung	3
3. Wettbewerbliches Mindset und faire Rahmenbedingungen	4
Management Summary	5
1. Vom Wert des Wettbewerbs	7
1.1. Wettbewerbsdividende	7
1.2. Hohe Kundenzufriedenheit	9
1.3. DB: relativer Rückgang des Marktanteils, aber mehr Verkehr	9
1.4. Voraussetzungen	10
2. Häufige Missverständnisse	11
3. Faire Vergabeverfahren	12
3.1. Defragmentierung der Wertschöpfungskette	13
3.2. Funktionale Ausschreibungen	15
3.3. Angemessene Größe	16
3.4. Fahrzeuge	16
3.4.1. Standardisierung & Finanzierung	16
3.4.2. Gebrauchte- & Neufahrzeuge, Fahrzeugreserven	18
3.5. Werkstätten	18
3.6. Personal	19
3.7. „Vertrag 2.0“	20
3.7.1. Verursachergerechte Pönalen	20
3.7.2. Schienenersatzverkehr	21
3.7.3. Indizierungen	22
3.7.4. Umgang mit Tarifänderungen (Fahrpreise)	23
3.8. Kopplungsvorteile (Vertrieb) ausschließen	24
3.9. Betriebsaufnahme	24
3.10. Sprechklauseln & Innovationsbudgets	25
4. Sachgerechtes Vertragsmanagement	26
4.1. Folgen politischer Entscheidungen	26
4.2. Transparenter Umgang mit Pönalen	27
4.3. Einheitlicher Umgang mit Streiks und Streikfolgen	28
4.4. Kündigung laufender Verträge nur als <i>ultima ratio</i>	29
5. Notfallmaßnahmen bei Personalmangel	29
6. Ausblick: Ausweitung der Kapazitäten/des Angebots?	31

Statt eines Vorworts

Trotz mancher Unkenrufe: Der Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) hat sich bewährt. Das Besteller (Aufgabenträger, AT)-Ersteller (Eisenbahnverkehrsunternehmen, EVU)-Prinzip hat immer dann, wenn es faire Vergabeverfahren mit mehreren Angeboten gegeben hat, gute Ergebnisse erzielt: Zuvor vorhandene Monopolpreise zu Lasten der öffentlichen Hand verringerten sich sukzessive. Durch die „Wettbewerbsdividende“ wurden Angebotsausweitungen und ein deutlicher Qualitätssprung möglich. Kunden wurden wiedergewonnen oder kamen neu hinzu.

Allerdings hat sich der Markt seit Mitte der Zehnerjahre eingetrübt. Teils waren dafür externe Effekte verantwortlich: Krisen wie die Corona-Pandemie und der russische Angriffskrieg auf die Ukraine, der schlechte Zustand der Schieneninfrastruktur oder die Herausforderung des Systems durch 9-Euro- und Deutschlandticket – auf diese müssen sich AT und EVU einstellen. Teils aber sind es auch hausgemachte Probleme, die die Marktakteure selbst beheben könnten.

1. Angemessene Risikoverteilung

Das wirtschaftliche Risiko in Verkehrsverträgen hat sich in den vergangenen Jahren stark zuungunsten der EVU verschoben: Für viele Kostenpositionen sind zwar Preisgleitklauseln vorgesehen, aber die zugrundeliegenden Indizes bilden die tatsächliche Kostenentwicklung nicht ansatzweise ab. Dies gilt vor allem für Personal, Energie und Fahrzeugmaterial. Vertragskalkulationen für 15 Jahre und mehr lassen sinnvolle Berücksichtigungen dieser Risiken nicht mehr zu.

Der Zustand der Infrastruktur ist zunehmend miserabel, pünktlicher Zugbetrieb wird hier zur Glückssache. Dringend notwendige Bauprojekte bringen entweder erst mit erheblicher Verspätung oder angesichts schlechten Baustellenmanagements gar keine Entlastung. Stattdessen werden den EVU hierfür Verspätungspönalen aufgebürdet, obwohl sie den Infrastrukturzustand nicht beeinflussen können.

Schließlich bedeuten politisch determinierte Eingriffe wie das Deutschlandticket zusätzliche Herausforderungen. Auch hier haben die Unternehmen keinerlei Möglichkeiten gegenzusteuern, die Einwirkungsmöglichkeiten auf betriebswirtschaftliche Ergebnisse und damit Möglichkeit der Risikoversorge werden ihnen genommen.

Die hier beschriebenen Risiken müssen zwischen Aufgabenträgern und Eisenbahnverkehrsunternehmen neu justiert werden: Verantwortung muss wieder dorthin, wo sie beeinflusst werden und wirklich kalkuliert werden kann. Immer kreativere Pönalekataloge verschärfen die Probleme, statt Abhilfe zu schaffen.

2. Mehr unternehmerische Verantwortung

Zugleich wurden die Möglichkeiten für die Eisenbahnverkehrsunternehmen, sich unternehmerisch zu beweisen, beschnitten. Aufgabenträger reklamierten und reklamieren die Kreativität neuer Lösungen mittlerweile fast ausschließlich für sich, die Rolle der EVU beschränkt sich auf das Abarbeiten immer längerer, stellenweise geradezu barocker Anforderungslisten bei immer weniger unternehmerischer Möglichkeiten angesichts kaum mehr vorhandene Fertigungstiefe:

Durch die Fragmentierung der Wertschöpfungskette – EVU oftmals als reine Carrier, während Fahrzeugbeschaffung, -finanzierung und -wartung sowie der Fahrausweisvertrieb auf andere Dienstleister oder die Aufgabenträger selbst übergehen – geht den EVU die früher vorhandene Möglichkeit, Risiken aus einem Geschäftsbereich durch realisierte Chancen aus einem anderen auszugleichen, verloren. Sie werden zunehmend vom umfassenden Eisenbahnunternehmen zu einem hochpönlisierten Personalbereitsteller.

Währenddessen schwellen die Organisationseinheiten für Vergabe und Vertragsmanagement bei den Aufgabenträgern personell deutlich an. Die ursprüngliche Absicht der Marktöffnung, nämlich die Kreativität der Marktteilnehmer für das Gesamtsystem zu nutzen, ist in eine teilweise Re-verstaatlichung dieser Aufgaben bei den Aufgabenträgern übergegangen.

3. Wettbewerbliches Mindset und faire Rahmenbedingungen

Bereits heute ist der deutsche SPNV-Markt für EVUs, die den Markt kennen, unattraktiv. Zu hohe, kaum kalkulierbare Risiken, immer weniger unternehmerische Freiheiten jenseits des Gebots striktester Kostenkontrolle und hohe Pönalen sorgen für eine stetig schrumpfende durchschnittliche Bieterzahl bei Ausschreibungen.

Es muss für Verkehrsunternehmen möglich sein, eine angemessene Rendite zu erwirtschaften. Andernfalls werden ihre Gesellschafter und Kapitalgeber sich anders orientieren. Die Aufgabenträger stünden vor einem Dilemma. Entweder setzen sich in Vergabeverfahren regelmäßig die Transportgesellschaften der DB durch (sie werden zweifelsohne die Gelegenheit nutzen, Monopolpreise wie ehedem aufzurufen). Oder die Aufgabenträger ziehen noch weitere Geschäftsfelder an sich, so dass sie sich selbst in Eisenbahnverkehrsunternehmen verwandeln. Dann wäre der SPNV reverstaatlicht, die Bahnreform gescheitert.

Management Summary

Der Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) war zentraler Bestandteil der Bahnreform. Er sorgt für einen für Fahrgäste attraktives, für Politik und Aufgabenträger wirtschaftliches, und für die Verkehrswende notwendiges und volkswirtschaftlich sinnvolles Angebot auf der Schiene. Er hat für mehr Angebot und vor allem modernes Zugmaterial gesorgt, damit auch für noch bessere Umwelteffizienz und Attraktivitätssteigerungen. Ohne den Wettbewerb gäbe es weder in Qualität noch in Quantität annähernd so viel Schienenpersonennahverkehr wie zurzeit.

Die Erfolgsgeschichte, die gerade um die Jahrtausendwende geschrieben wurde, ist jedoch ins Stocken geraten: Die Vielfalt der Verbünde und Aufgabenträger mit immer neuen Arbeitsgebieten frisst Mittel auf, die Risiken werden immer einseitiger auf die EVU verteilt, die kreativsten Köpfe der Aufgabenträger ersinnen immer neue Pönalemodelle - kaum mehr ein Eisenbahnunternehmen macht Gewinn oder kann gar für schlechte Zeiten vorsorgen. In solchen befinden wir uns jedoch. Verständlicherweise suchen ATs nun auch Sicherheit – und finden sie vermeintlich beim weiterhin größten Marktteilnehmer, der allein ob seiner Masse, seiner einzigartigen (weil weiterhin konzernzentralen) Finanzierungsbedingungen, und die Sicherheit durch seinen Alleineigentümer Bund etwas ausstrahlt, das andere nicht können. Es entsteht gelegentlich der Eindruck, dass Wettbewerbsbahnen lediglich als Preisdrücker gegen den Marktführer DB benötigt werden. Das jedoch ist kein Wettbewerb, zumindest keiner auf Augenhöhe.

Folgende Punkte müssen gewährleistet sein oder angestrebt werden:

1. Die **Rahmenbedingungen** in Ausschreibungsverfahren sind wieder neutral, rechtzeitig und als level playing field auszugestalten – niemand darf Vorzug genießen. Bei großen Netzen sind **Losbildungen und -limitierungen** vorzusehen.
2. Gute Unternehmen müssen die Chance bekommen, ihre Qualität zu zeigen: Die **Wertschöpfungstiefe bei den EVU muss wieder erhöht werden**. Sie muss wieder vermehrt die Beschaffung, Finanzierung und Wartung von Fahrzeugen enthalten. ebenso ist die (Wieder-) **Integration des Fahrausweisvertriebes und des Fahrgastmarketings** in den Leistungskatalog der EVU sinnvoll.
3. **Qualität muss honoriert, Zusatz- und Nebenangebote** zugelassen werden – Ideen- **statt reiner Preiswettbewerb**, bei hinreichend transparenter Wertungsmatrix. Innovationsbudgets können dabei helfen.
4. Die **Vertragslaufzeiten** und Übergangsfristen von Alt- auf Neubetreiber müssen **angemessen** sein. Der Neubetreiber muss sich – nicht zuletzt im Sinne der Fahrgäste – ausreichend auf die Betriebsaufnahme vorbereiten können. Rollierende Übergänge sind sinnvoll.
5. **Vertragsvolumina** müssen **angemessen groß** sein. Ab 10 bis 12 Mio. Zugkm p. a. sind Losbildungen und ggf. -limitierungen vorzusehen.

6. Statt reiner Malus-Kataloge bedarf es eines **Bonus-Malus-Systems**, das nicht nur auf reine Fehlervermeidung zielt, sondern dazu anreizt, besser zu werden. Mindestens Anteile an Maluszahlungen müssen wieder in geeignete Qualitätssteigerungsprojekte der EVU zurückfließen, sie dürfen nicht Regionalisierungsmittel ersetzen.
7. Durch deutschlandweite **Standardisierungen bei den Fahrzeugvorgaben** lassen sich erhebliche Finanzmittel einsparen; Selbstverwirklichung der Aufgabenträger durch Design und Ausstattung darf nicht im Mittelpunkt stehen. Mehrleistungen bei gleichem Mitteleinsatz werden so möglich.
8. Bei den **Fahrpersonalen** sind Vorgaben zu **Mindestreserven und Mindestausbildungsquoten** sinnvoll.
9. Der „**Personalkostenindex SPNV**“ (**PKI**) muss für künftige Ausschreibungen greifen und auch auf laufende Verkehrsverträge angewendet werden. Er muss zügig auf Veränderungen reagieren, d. h. Warenkorbänderungen sind schnell umzusetzen und im laufenden Jahr rückwirkend anzuwenden. Auch Personalmengenänderungen durch neue Tarifverträge (Mindestruhen, Ruhezeiten, Mehrurlaub etc.) müssen durch Referenzmodelle abgebildet werden
10. **Pönale müssen verursachergerecht ausgestaltet sein**. Sie dürfen sich nicht auf Sachverhalte beziehen, denen das EVU ohne Einflussmöglichkeit ausgeliefert ist; sie entfalten hier keinerlei Anreizwirkung. **Pönale müssen im öffentlichen Verkehr verbleiben** – etwa für Qualitätssteigerungsprojekte oder Ausbildung - und dürfen nicht zur Finanzierung laufender und künftiger Verkehre eingeplant werden.
11. EVU werden bei **Schienenpersonenersatzverkehren** durch fehlende Einnahmen und weiterlaufende Fixkosten (Personal, Fahrzeuge, zeitabhängige Instandhaltung, Overhead) ohnehin belastet. Mindestens die Kosten des Schienenersatzverkehrs sollten entsprechend vom Aufgabenträger respektive der DB InFrago übernommen werden.
12. **Anpassungen** laufender Verträge **sind** bei unvorhersehbaren externen Einflüssen **zu erleichtern**. Die Folgen solcher Ereignisse sind gemeinsam von den EVU und Aufgabenträgern zu tragen. Vorzeitige **Vertragsbeendigungen bleiben die ultima ratio**.

1. Vom Wert des Wettbewerbs

Vor der Regionalisierung als zweitem Teil der Bahnreform der Neunzigerjahre wurde der Bahnregionalverkehr als ein Geschäftsfeld innerhalb der Bundesbahn (West) bzw. Reichsbahn (Ost) betrieben. Er war langsam, unbeliebt bei den Fahrgästen und aus Steuerzahlersicht unerhört teuer. Er war die Hauptursache für die Schuldenlast von Bundes- und Reichsbahn in einer Höhe von insgesamt über 60 Milliarden DM im Jahr 1993.

Seit der „Regionalisierung“ 1996 gilt das Besteller-Ersteller-Prinzip: Die Bundesländer wurden vom Bund mit Regionalisierungsmitteln auf der Grundlage von Art. 106a GG zur Bestellung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) ausgestattet. Dafür schufen sie Aufgabenträgerorganisationen (AT), deutschlandweit insgesamt 27. Seitdem schließen die AT mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) über eine gewisse Frist, maximal 15 Jahre, Verkehrsverträge, in denen Kenngrößen wie die zu bedienenden Linien, die Fahrtenhäufigkeit, Qualitätsstandards und nicht zuletzt das Leistungsentgelt pro Zugkm Betriebsleistung festgelegt werden.

Zum Start der Regionalisierung gab es neben der DB Regio als neuer Regionalverkehrstochter der Deutschen Bahn AG nur einige weitere EVU in kommunalem oder Landeseigentum, die auf eigener Infrastruktur unterwegs waren. Noch im Jahr 2000 betrug der Anteil der Zugleistung der NE- (nichtbundeseigenen) Bahnen am SPNV nur knapp 8 %.

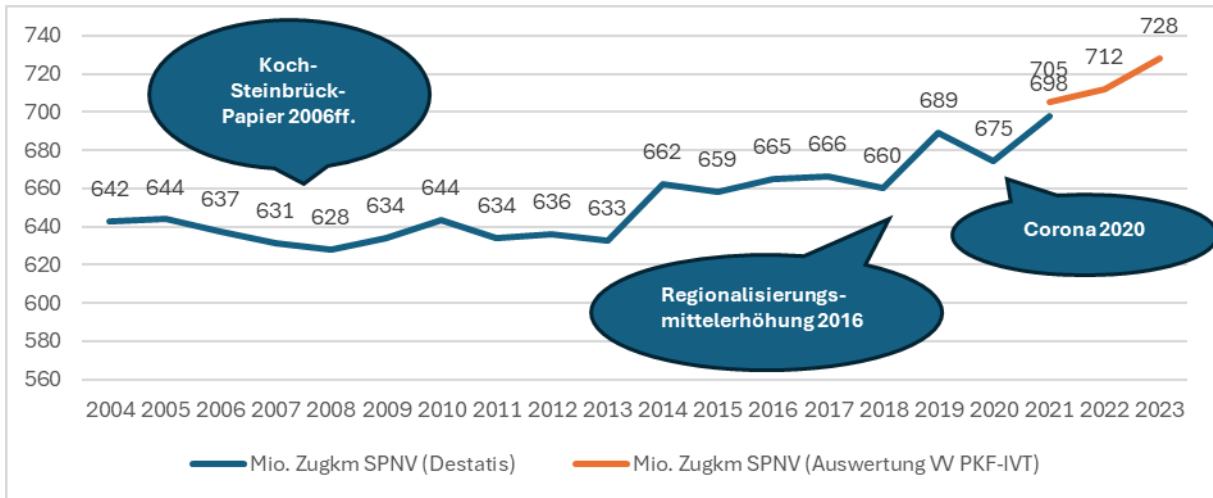
Das Besteller-Ersteller-Prinzip ging zwar mit einer regulatorischen Marktöffnung einher, aber es gab zunächst keine Erfahrungen, wie Wettbewerb praktisch funktionieren sollte. In dieser Situation bot die DB Regio vielen Ländern einen „großen Verkehrsvertrag“ an, der im Grunde alles beim Alten beließ, außer dass die Beauftragung der DB Regio anders als bisher nur noch befristet war. Oft wurde ein gestaffeltes Auslaufen vereinbart, so dass die Leistungen Schritt für Schritt nach der Bildung von Vergabernetzen – weit jenseits der Jahrtausendwende – im Wettbewerb vergeben werden konnten. In dieser Übergangszeit formierte sich die DB Regio mit ihren Tochterunternehmen neu. Aber auch gänzlich neue Anbieter traten auf den Markt, um sich ihrerseits um Verkehrsverträge zu bewerben.

1.1. Wettbewerbsdividende

Erst nach der Jahrtausendwende also gab es die ersten wirklichen wettbewerblichen Vergaben. Oft setzten sich die neuen Wettbewerber der DB Regio mit zum Teil deutlich günstigeren Preisen durch. In Einzelfällen gingen die durchschnittlichen Zugkm-Sätze um bis zu 60 % zurück. Plötzlich wurde deutlich, wie viel „Polster“ in den bisherigen Verträgen vorhanden war, wie ineffizient die DB vielerorts gearbeitet hatte und wie sehr unprofitable Geschäftsfelder innerhalb des DB-Konzerns durch den ohnehin sehr teuren Regionalverkehr querfinanziert worden waren.

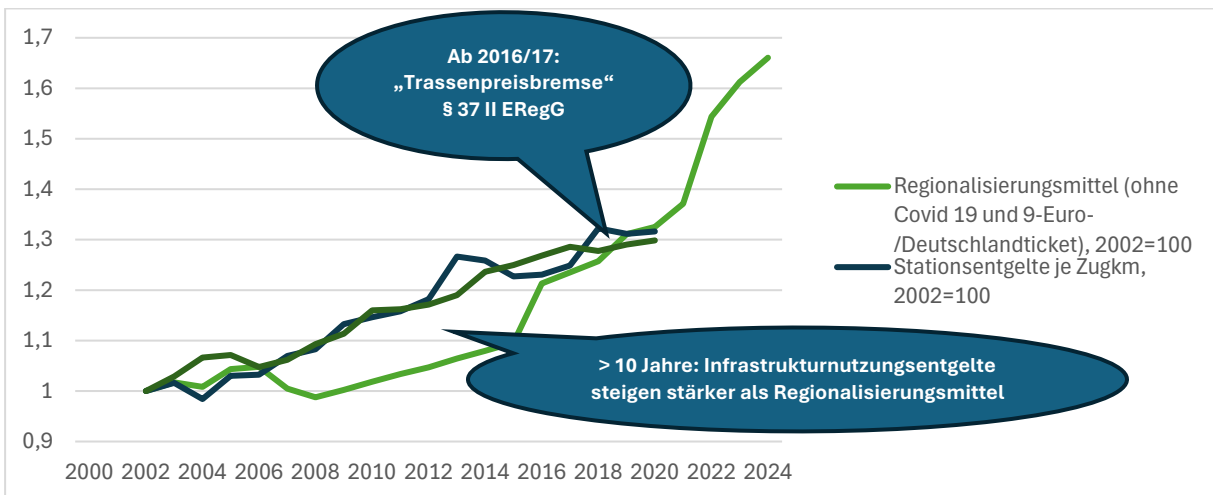
Gleichzeitig versuchte die DB weiterhin, ihr bisheriges (Fast-) Monopol zu verteidigen, indem sie gegenüber den Aufgabenträgern weiter auf Direktvergaben drängte, zu lediglich leicht nach unten angepassten Preisen. Erst das Abellio-Urteil vom 2011 stellte höchstgerichtlich fest, dass Verkehrsleistungen im SPNV nur noch in fairen und diskriminierungsfreien Vergabeverfahren vergeben werden dürfen. Direktvergaben sind nur noch in sehr seltenen Ausnahmefällen zulässig.

Durch den Rückgang im Zugkm-Preis, der bei den jeweils ersten wettbewerblichen Vergaben in einzelnen Netzen regelmäßig auftrat, wurden die öffentlichen Haushalte erheblich entlastet. Über die Jahre konnte die Betriebsleistung von ca. 500 Mio. Zugkm p. a. (Mitte der Neunzigerjahre) auf nunmehr weit über 700 Mio. Zugkm gesteigert werden.



Zwar stiegen in der Zeit auch die Regionalisierungsmittel an; die Erhöhung war aber kaum ein Inflationsausgleich. Insbesondere die Infrastrukturnutzungsgebühren, also Trassen- und Stationspreise, stiegen weit über der Inflationsrate an und machen zurzeit etwa 40 % der Gesamtkosten aus.

Infolge des sog. „Koch-Steinbrück-Papiers“ 2006 sanken die Regionalisierungsmittel sogar deutlich, worauf die Länder bzw. die Aufgabenträger mit einer Repriorisierung des Angebots reagierten. Die Zahl der Fahrgäste stieg dennoch weiter an. Erst Ende 2016 gab es eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel über die Inflation hinaus.



Diese ermöglichte aufgrund des angepassten Verteilungsschlüssels vor allem den westdeutschen Flächenländern eine weitere Angebotsausweitung; Bundesländer mit eher stagnierender Einwohnendenzahl bekamen kaum zusätzliche Regionalisierungsmittel.

Offenkundig wäre die Steigerung des Verkehrsangebots ohne den Wettbewerbsdruck und mehr Effizienz nicht möglich gewesen. Stattdessen wäre man schon 2010 dort gewesen, wo wir jetzt sind: Nämlich bei weitreichenden Abbestelldiskussionen.

Ohne den Wettbewerb wäre also auch der Anteil des SPNV am *modal split* nicht konstant bei gut 8 % geblieben, sondern angesichts der Gesamtzunahme der Verkehrsleistung deutlich gefallen.

1.2. Hohe Kundenzufriedenheit

Die Verkehrsleistung hat aber nicht nur zugenommen, sie ist auch qualitativ besser geworden. Aufgabenträger und Eisenbahnverkehrsunternehmen haben die (finanzielle) Wettbewerbsdividende dazu genutzt, vor allem die Qualität der Fahrzeuge zeitgemäß weiterzuentwickeln: In den Neunzigerjahren waren noch Lok-Wagen-Kombinationen mit „Silberlingen“ und quietschenden Klotzbremsen die Regel. Heute gibt es spurtschnelle, klimatisierte Triebzüge mit zeitgemäßem Design, barrierefreie Einstiege fast überall, behindertengerechte Toiletten, Klimatisierung und eine Fahrgastinformation, deren Qualität vor 25 Jahren im wahrsten Sinne unvorstellbar war.

Das schlägt sich auch in der Kundenzufriedenheit nieder: Entgegen landläufigen Vorurteilen ist diese in den vergangenen Jahrzehnten tendenziell gestiegen. Interessantes Detail: Die Qualität der Leistungen in Verkehrsverträgen, die im Wettbewerb vergeben worden sind, wird von den Fahrgästen praktisch durchgehend höher bewertet als Leistungen, die aufgrund von direkt vergebenen Verkehrsverträgen erbracht werden. Das heißt also nicht nur, dass die Kundenzufriedenheit im Durchschnitt bei den Wettbewerbsbahnen signifikant höher ist (bei diesen gibt es fast keine Direktvergaben), sondern auch, dass die Leistungen der DB Regio in „wettbewerblichen“ Verträgen besser bewertet werden als die Leistungen desselben Unternehmens, wenn es aufgrund einer Direktvergabe unterwegs ist.

Zwar gibt es Direktvergaben fast nicht mehr und wäre ein Trend zu ihnen zurück rechtswidrig, aber eine zunehmende Zahl von Vergabeverfahren mit nur einem Bieter (der DB Regio) liefen auf dasselbe Ergebnis hinaus: Das Wissen, das man alternativlos ist, würde sehr schnell zu deutlich höheren Preisen für die öffentliche Hand führen - und eben auch zu einem Nachlassen bei der Qualität, wenn erstmal kein anderes EVU mehr in Wartestellung stünde, das es besser machen könnte und eine glaubhafte Alternative darstellte. Dazu muss es für solche Alternativen aber glaubwürdige und wirtschaftlich attraktive Marktchancen geben.

1.3. DB: relativer Rückgang des Marktanteils, aber mehr Verkehr

Trotz dieser an sich schon beeindruckenden Argumente für den Wettbewerb im SPNV gibt es weiterhin Kritiker, die Sorgen äußern, dass Wettbewerb nur ein „Nullsummenspiel“ sei, und Kostenvorteile im Wettbewerb allein „auf dem Rücken der Mitarbeitenden“ erreicht werden könnten. Das geht, zumal angesichts des immer stärkenden Fachkräftemangels (siehe auch unter 3.6) völlig an der Realität vorbei.

Der über die Jahre sinkende Marktanteil der DB Regio und ihrer Tochterunternehmen ist nicht einmal aus der DB-Regio-Perspektive ein Grund zur Besorgnis: Inzwischen erkennt sie selbst an, dass ihre eigene Transformation von einem ineffizienten Staatsbetrieb zu einem modernen

Dienstleister ohne den Wettbewerbsdruck niemals stattgefunden hätte. Anders als etwa ihre Güterverkehrsschwester hat es die DB Regio geschafft, zu einen potenziellen Gewinnbringer innerhalb des Konzerns zu werden. Das gilt selbst dann, wenn man „quasi“-Monopole wie etwa die S-Bahnen in Berlin und München bei der Bewertung ausklammert.

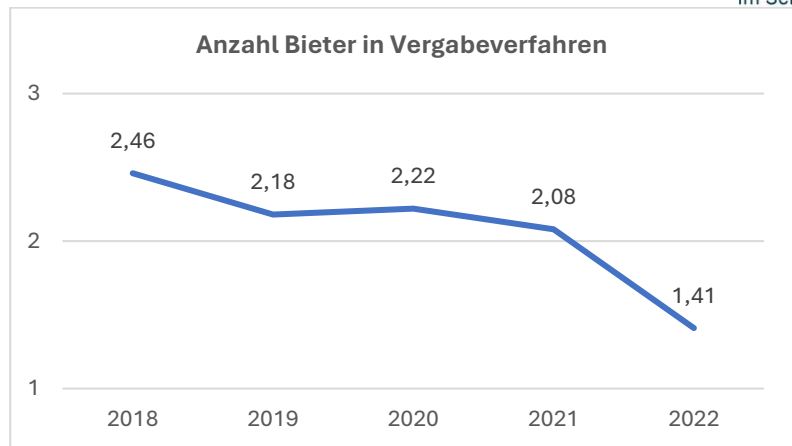
1.4. Voraussetzungen

Bloß formaler Wettbewerb reicht aber nicht aus, um diese positiven Effekte zu erzielen. Zwar müssen sich nicht an jedem Verfahren fünf und mehr Interessenten beteiligen. **Aber mehr als ein ernsthafter Bieter muss es mindestens sein, besser auch mehr als zwei.** Andernfalls wird DB Regio immer am längeren Hebel sitzen und in der Lage sein, überhöhte Preise gegenüber den Aufgabenträgern durchzusetzen.

Das hat im Übrigen negative Auswirkungen nicht nur auf das konkrete Vergabeverfahren, sondern verursacht Echowellen im gesamten Markt: Aus Monopolrenditen in einem Vertrag wird eine Quersubventionierung in späteren Vergabeverfahren deutlich erleichtert. Wettbewerber der DB haben diese Größe nicht und müssten im nächsten Verfahren nochmals günstiger anbieten, um diesen Effekt auszugleichen. Dabei sind die zentralen Finanzierungsvorteile der DB durch ihr staatsanaloges Rating noch gar nicht berücksichtigt.

Dabei entsteht fehlender Wettbewerb keineswegs allein aus bewusstem Zuschneiden der Bedingungen auf die DB. Diese Fälle hat es in der Vergangenheit zweifellos gegeben, und die DB war mit ihrem gewaltigen Lobbyapparat in der Lage, dabei etwas nachzuhelfen. So konnten die allgegenwärtigen Konzernbevollmächtigten als regionale Ansprechpartner für den Gesamtkonzern immer mal wieder den Hinweis geben, dass bestimmte Infrastrukturverbesserungen auf dem Gebiet des ausschreibenden Aufgabenträgers höher priorisiert werden könnten, wenn man der DB Regio bei den Ausschreibungsbedingungen entgegenkäme.

Mindestens genau so groß aber sind die Probleme bei Ausschreibungen, bei denen die DB allein aufgrund ihrer schieren Größe, ihrer Rückgriffsmöglichkeiten auf einen größeren Fahrzeugpark oder aufgrund ihrer Eigenschaft als Staatsunternehmen der Bundesrepublik Deutschland, inkl. daraus resultierender Bonität, ganz anders kalkulieren kann als Wettbewerber, die diese Rückkissen nicht im Rücken haben. Die Frage ist, ob die Aufgabenträger diese Effekte, die oft nicht offen zutage treten, immer ausreichend berücksichtigen. Die sinkende Anzahl der Bieter in Vergabeverfahren in den letzten Jahren scheint ein Indiz dafür sein, dass dies nicht der Fall ist.



Wenige oder gar nur ein Bieter im Vergabeverfahren sind auch für den ausschreibenden Aufgabenträger mindestens unangenehm. Nicht nur aufgrund der zu erwartenden Monopolpreise, die Fragen der Landesrechnungshöfe und auch der interessierten Öffentlichkeit provozieren, sondern auch um ihrer selbst willen: Schließlich sind funktionierende Vergabeverfahren einer der wesentlichen Gründe für ihre Existenz.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es in solchen Verfahren nicht ausreicht, dass noch ein anderes öffentliches Unternehmen in Landes- oder kommunaler Trägerschaft ein Zählangebot abgibt, um den Anschein von echtem Wettbewerb zu erwecken. Die positiven Wirkungen des Wettbewerbs stellen sich so nicht ein.

2. Häufige Missverständnisse

Zwar hat es sich inzwischen herumgesprochen, dass das Marktmodell im SPNV nach vielen Jahren erfolgreichen Funktionierens nachjustiert werden muss. Aber es gibt noch immer viele Kommentatoren, Multiplikatoren und Entscheider, die mit dem Wettbewerb im Eisenbahnverkehr an sich fremdeln. Ihre oftmals uralten Vorbehalte kommen in der Krise wieder offener zum Vorschein. Sie berücksichtigen zudem häufig nicht, dass über das *Ob* des Wettbewerbs angesichts des geänderten Rechtsrahmens nicht nur in Deutschland, sondern vor allem in Europa nicht mehr gestritten werden muss. Es kommt vielmehr darauf an, Wettbewerb zeitgemäß, innovationsfördernd und unter Sicherstellung sozialer Standards zu reformieren, also das *Wie* auszugestalten.

Da gibt es zum einen die Vermutung, in der Vergangenheit hätten sich die Wettbewerbsbahnen schlicht „verzockt“. Sie hätten, um auf Teufel komm raus auf Kosten der DB Regio Marktanteile zu gewinnen, zu scharf kalkuliert und dabei viel zu positive Annahmen über die künftige wirtschaftliche Entwicklung getroffen. Nun, da die Entwicklung anders verlaufen ist, würden die Betroffenen Krokodilstränen vergießen und wollten sich ihre Verluste auf Staatskosten ausgleichen lassen. Dann hätte man, so das Narrativ weiter, auch gleich bei der DB Regio bleiben können. Letztlich sei man mit dem Staatsunternehmen besser bedient und würde noch Transaktionskosten sparen.

Diese Sichtweise blendet völlig aus, dass alle Eisenbahnverkehrsunternehmen unter den gleichen widrigen Rahmenbedingungen der vergangenen Jahre operieren mussten, völlig unabhängig

¹ Bundesnetzagentur, [Marktuntersuchung Eisenbahn 2023](#) (Berichtsjahr 2022), S. 59.

davon, wem sie gehören. Staatsbahnen haben mit den gleichen Kostensteigerungen zu kämpfen und leiden genau so sehr unter einem schlechten Infrastrukturzustand wie die Wettbewerbsbahnen. Inzwischen, anders als früher, sagen sie dies auch öffentlich. Es scheint zudem eher so, dass es in den unmittelbar vergangenen Jahren, in denen viele Wettbewerbsbahnen bei der Teilnahme an Vergabeverfahren vorsichtiger geworden sind, die DB mit ihrer „Start-up-Tochter“ Regionalverkehre Start Deutschland GmbH mit noch spitzerem Bleistift kalkuliert hat, um den Wettbewerbern verloren gegangenes Terrain wieder abzutrotzen.

Einen wesentlichen Unterschied zwischen dem (deutschen) Staatsunternehmen DB Regio und den Wettbewerbsbahnen gibt es aber doch: Letztere haben nicht den deutschen Steuerzahler im Rücken, der im Ernstfall eine drohende Insolvenz abwenden würde. Und, was fast noch wichtiger ist: Sie haben keine Vielzahl von Altverträgen im Rücken, die in der Vergangenheit ganz ohne oder zumindest ohne echten Wettbewerb vergeben worden sind. Damit erwirtschaften sie auch nicht überschüssige Renditen aus einzelnen Verträgen, die sie nutzen könnten, um andere, weniger lukrative Verträge querzufinanzieren.

Ähnlich, aber nicht deckungsgleich, ist die Vermutung, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen, egal in wessen Eigentum, eigentlich keine unternehmerischen Risiken mehr auf sich nehmen wollten. Stattdessen hätten diese sich in eine Vollkasko mentalität begeben, der zufolge so gut wie jedes Risiko durch den Aufgabenträger übernommen werden sollte. Oft schließt sich die rhetorische Frage an, wozu es EVU überhaupt noch brauche. Man könne den SPNV, so der Gedanke, als Bundesland oder als Aufgabenträger mit einem landeseigenen Unternehmen, gleich selbst erstellen.

Hier werden jedoch Ursache und Wirkung vertauscht: Es stimmt, dass in den vergangenen Jahren immer mehr Glieder der Wertschöpfungskette durch das Ausschreibungsdesign aus der Sphäre der Eisenbahnverkehrsunternehmen entfernt worden sind, etwa indem Fahrzeugbeschaffung, -finanzierung und -wartung oder der Fahrausweisvertrieb durch die Aufgabenträger an Dritte vergeben worden sind. Anders formuliert: Aufgabenträger haben so immer mehr Regieaufgaben übernommen und organisieren immer mehr, während es den EVU immer schwerer fällt, sich als Unternehmen von anderen zu unterscheiden und Risikoversorgung zu betreiben.

Vor allem aber können sie in immer geringerem Maße Risiken aus einem Geschäftsbereich durch Chancen in einem anderen ausgleichen. Die Vermutung mancher Aufgabenträger, dass man könne auch gleich den Schritt der Regie- zur Produktionseinheit gehen, würde aber in jedem Fall dazu führen, dass alle Risiken unweigerlich im Landeshaushalt landeten – eine Lösung, die sicher nicht im Interesse der Steuerzahlenden ist – und die das Ende bzw. die Umkehr der Bahnreform darstellen würde.

3. Faire Vergabeverfahren

Damit der Wettbewerb im SPNV seine positive Wirkung entfalten kann, müssen die **Vergabeverfahren** erstens **fair ausgestaltet sein, so dass keiner der potenziellen Bieter explizit oder implizit gegenüber anderen bevorteilt wird**. Zweitens empfiehlt es sich, die Verfahren so anzulegen, dass das Know-how der Bieter und ihre **unternehmerische Innovationskraft maximal genutzt** wird. Die folgenden Punkte sollen diese beiden Aspekte konkreter belegen.

3.1. Defragmentierung der Wertschöpfungskette

Spötter sagen: „Zu Beginn der Ausschreibungen war der Ausschreibungstext des Aufgabenträgers eine DIN A4-Seite lang, und die EVU haben Angebote von fünf Aktenordnern und mehr abgegeben – heute ist es umgekehrt.“

In der Tat waren frühere Ausschreibungen seitens der Aufgabenträger auch mangels Erfahrungen eher weit formuliert und ließen den EVU einen erheblichen Spielraum, die Vorgaben zu erfüllen. Sie boten zudem die Möglichkeit, eigene Kreativität spielen zu lassen und sich über Konzepte gegenüber anderen Bietern abzusetzen.

Das hat sich geändert: Die Aufgabenträger wurden bei den Vorgaben rigoroser und detaillierter. Zum Teil, weil man vorgebliche „Schlupflöcher“ der EVU bei der Auftragserbringung schießen wollte, zum Teil weil die Aufgabenträger ihrerseits sichtbarer werden wollten: Einheitliches Design der Züge in Landesfarben als ein Beispiel, Landestakte oder zentrale Fahrzeugflotten als weitere Beispiele. Oftmals spielte der Wunsch eine Rolle, bestimmte Dienstleistungen weiterhin „aus einer Hand“ und nach einheitlichen Standards (wie bisher durch die DB!) anzubieten, etwa im Fahrausweisvertrieb.

In sehr vielen Fällen führte dies nicht nur zu einer Überregulierung (die viel zitierte Farbe der Sitzbezüge), sondern vor allem zu einer deutlichen Verkürzung der Wertschöpfungskette. Zunehmend hat sich der Bereich, in dem die Eisenbahnverkehrsunternehmen noch Herr der Leistungserbringung sind, dramatisch verkleinert (orange: durch das EVU bestimmt; blau: nicht vom EVU bestimmt):

frühere Ausschreibungen	heutige Ausschreibungen (teilweise)
Fahrzeugbeschaffung und -finanzierung	Fahrzeugbeschaffung und -finanzierung
Fahrzeugwartung	Fahrzeugwartung
Personalrekrutierung und -einsatz	Personalrekrutierung und -einsatz
Fahrausweisvertrieb	Fahrausweisvertrieb
Preispolitik ²	Preispolitik
Betrieb i. e. S.	Betrieb i. e. S.

In Einzelfällen (z. B. Baden-Württemberg) hatte es bereits erste Versuche geben, durch einen Landespersonalpool auch die Rekrutierung (teilweise) in die Regie des AT zu übernehmen.

Diese Verkürzung der Wertschöpfungskette schafft zum einen neue und komplizierte vertragliche Schnittstellen zwischen verschiedenen Akteuren, die es so vorher nicht gegeben hat und die im Vorhinein sehr gut beschrieben werden müssen, damit sie im Vollzug nicht zu einem *blame game* werden – es ist immer der andere Schuld, und im Ergebnis ist das Ergebnis dennoch nicht zufriedenstellend.

² EVU können teilweise eigene Tarifprodukte neben den bestehenden Verbundprodukten anbieten.

Zum anderen führt die Verengung des Verantwortungsbereichs des Eisenbahnverkehrsunternehmens zu einer gefährlichen Verengung des Risikokorridors: War es früher noch möglich, in einem Bereich eintretende Risiken mit realisierten Chancen aus einem anderen zu saldieren und so den Vertrag als ganzen erfolgreich zu führen, so geht das bei einer Verengung auf Personalrekrutierung, -einsatz und den eigentlichen Fahrbetrieb nicht mehr. Insbesondere dann nicht, wenn, wie in den vergangenen Jahren geschehen, die Kosten in diesen Bereichen – Lohn- und Lohnnebenkosten, Bahnstrom- und Kraftstoffkosten sowie Materialkosten und Infrastrukturnutzungsentgelte (neben dem durchlaufenden Posten Trassenpreise auch die Kosten für Werkstatteleistungen und Leerfahrten!) – gegenüber der ursprünglichen Kalkulation deutlich ansteigen. Das führt dann zu erheblichem Nachverhandlungsbedarf in den laufenden Verkehrsverträgen (siehe unten unter 4.), was nicht im Interesse der Aufgabenträger liegen kann.

Insofern drängen wir auf eine **Wiederverlängerung der Wertschöpfungskette**, die auch wieder vermehrt die **Beschaffung und Finanzierung sowie die Wartung von Fahrzeugen** aus einer Hand beinhaltet. Unterschiedliche Chancen bei der Finanzierung, die auf dem besseren Ranking des deutschen Staatsunternehmens DB Regio/DB AG beruhen, sollten durch Instrumente ausgeglichen, die weniger tief in den Markt eingreifen. Anstelle von Landes- oder Aufgabenträger-Fahrzeugpools sollten Wiedereinsatz- oder Kapitaldienstgarantien des Aufgabenträgers treten, mit denen er das Verwertungsrisiko für die Fahrzeuge übernimmt, die nach der ersten Verkehrsvertragsperiode nach maximal 15 Jahren noch nicht vollständig abgeschrieben sind, und/oder für ähnliche Finanzierungsverhältnisse sorgt.

Die Wartung von Fahrzeugen sollte ebenfalls wieder in der Regel bei den Betreibern liegen. Insbesondere kleinere, aber eben auch sehr viel häufigere Reparaturen, können sie so gut wie oder gar besser als der Fahrzeughersteller durchführen, ihre Werkstätten liegen außerdem meist deutlich näher am Netz.

Auch eine **(Wieder-) Integration des Fahrausweisvertriebs in den Leistungskatalog der EVU ist sinnvoll.** Die separate Ausschreibung von Vertriebsleistungen war von dem Wunsch begleitet, Vertrieb aus einer Hand zu bieten. Schreckbild waren Bahnhöfe, an denen bis zu fünf verschiedene Fahrausweisautomaten unterschiedlicher Betreiber zu sehen waren, und die damit verbundene Verwirrung der Kunden. Das Problem lag aber weniger in der Buntheit als vielmehr darin, dass die Leistungen dieser Automaten nicht identisch waren – etwa, dass die Nicht-DB-Automaten häufig keine Fernverkehrsfahrausweise anbieten konnten. Das lag jedoch nicht in der Verantwortung der Wettbewerbsbahnen, sondern der der DB, die die dafür notwendigen Daten entweder gar nicht oder nur zu kommerziell nicht tragbaren Bedingungen zur Verfügung gestellt hat.

Das kann sich derzeit durch die Europäische Gesetzgebung (Fahrgastrechte-VO), durch das Urteil des Bundeskartellamts und vielleicht auch durch politischen Druck auf das Staatsunternehmen DB ändern. Ferner nimmt die Bedeutung des stationären Verkaufs immer mehr ab, während im Gegenzug der digitale Vertrieb immer bedeutender wird. Insofern ist in den Ausschreibungen Vorsorge zu treffen, dass der Grundsatz, dass jedes Unternehmen grundsätzlich jedes Ticket verkaufen können soll, Rechnung zu tragen. Das gilt auch für Angebote, die über das jeweilige Verbund- bzw. Aufgabenträgergebiet hinausreichen. **Auch die Schnittstelle zu intermodalen Angeboten (Sharing-Dienste etc.) soll vorgesehen werden, unabhängig davon, ob die Bieter diese selbst betreiben oder nicht.**

3.2. Funktionale Ausschreibungen

Wie oben bereits angedeutet, hat der Konkretisierungsgrad der Vorgaben der Aufgabenträger in den Ausschreibungen über die Jahre immer mehr zugenommen. Die Motivation dahinter ist einerseits, Vergaben möglichst „wasserdicht“ zu machen und die Zahl der Fragen oder Rügen der Bieter zu verringern. Oftmals dienen die detaillierten Vorgaben auch dazu, bestimmte echte oder vermeintliche regionale Besonderheiten von vornherein im Verfahren zu verankern.

Die Kehrseite ist eine zunehmende Verlagerung der unternehmerischen Tätigkeit vom EVU auf den Aufgabenträger – Kreativität und Unternehmertum wurden zunehmend unmöglich. Die ausschreibende Stelle nimmt vorweg, was die Fahrgäste vermeintlich attraktiv finden werden. Das tun sie jedoch oft ohne das Erfahrungswissen der EVU aus anderen Projekten und mit der Schwierigkeit, bestimmte Entwicklungen auf bis zu zwanzig Jahre (Vergabeverfahren, Mobilisierungsphase und Vertragslaufzeit) vorab beschreiben zu müssen.

Den EVU bleibt wenig mehr als die detaillierten Checklisten der Aufgabenträger 1:1 abzuarbeiten. Freiraum für eigene Ideen verbleiben kaum; Nebenangebote werden nur selten abgefragt. Im Ergebnis leidet die Qualität, die der Fahrgast schließlich auf seiner Fahrt erlebt. Wissen und Know-how, das die EVU gern einbringen würden, bleiben unabgefragt und damit ungenutzt.

Das muss sich ändern: **Qualitative Aspekte, Zusatz- und Nebenangebote müssen wieder vermehrt abgefragt werden und innovative Konzepte entsprechend gewertet werden („Wettbewerb der Ideen“)**. Die Konzentration auf rein finanzielle Aspekte („Preis pro Zugkm“) hat sich als Sackgasse erwiesen und muss umgekehrt werden. Voraussetzung ist, dass die **Wertungsmatrix hinreichend transparent** ist, so dass Bieter erkennen können, an welchen Stellen sich die Mühe lohnt.

In engem Zusammenhang mit diesem Aspekt steht die Notwendigkeit, bereits bei der Vergabe nicht nur über Entgeltkürzungen im Falle von Minder- oder Schlechtleistungen zu sprechen, sondern auch herauszuarbeiten, mit welchen positiven Leistungen über das absolut Geforderte hinaus Verkehrsunternehmen zusätzliche Entgelte verdienen können. Haushalterische Probleme werden oft dagegen angeführt, erscheinen aber lösbar.

Wir müssen weg kommen von dem reinen Strafenkatalog alleiniger Malusregelungen, hin zu einem Bonus-Malus-System, in dem Eisenbahnverkehrsunternehmen Anreize haben, mehr als das vertragliche Mindestangebot zu bieten. Das Bonus-Malus-System könnte so ausgelegt werden, dass das EVU bereits angefallene Minderungen und Pönale wieder „herausfahren“ kann. So könnte es ermöglicht werden, dass keine (oder reduzierte) Minderungen für Zugausfälle und Abweichungen von der Zugbegleitquote berechnet werden, wenn das EVU nachweisen kann, mindestens eine bestimmte Anzahl an erfolgreich ausgebildeten Azubis im jeweiligen Abrechnungsjahr in die Verkehre eingebracht zu haben. Ähnliches gilt auch für die Fahrzeuge. Wenn das EVU unternehmerisch tätig wird und im Sinne der Fahrgäste bei Engpässen Fahrzeuge anmietet, die nicht komplett den Anforderungen entsprechen, dann sollten dafür wenigstens keine Minderungen berechnet werden.

3.3. Angemessene Größe

Um insbesondere Diskriminierungen wegen der Unternehmensgröße zu vermeiden, müssen die **Vertragsvolumina ihrerseits angemessen groß sein**. Das bezieht sich sowohl auf die Dimension der Betriebsleistung, die pro Jahr zu erbringen ist, also auch auf die Vertragslaufzeit.

Generell gilt, dass bei umfangreicheren Vergaben eine Losbildung sinnvoll ist, um auch kleineren Unternehmen eine realistische Chance zu geben, wenigstens einen Teil der Leistung erbringen zu können.

Bei sehr großen Vergaben ab etwa **zehn bis zwölf Mio. Zugkm pro Jahr sollte eine Loslimitierung** vorgesehen werden, so dass nicht ein Anbieter alle Lose gewinnen kann und andere Anbieter dann für viele Jahre in der Region nicht mehr zum Zuge kommen können.

Voraussetzung für beides – Losbildung und Loslimitierung – ist allerdings, dass die jeweiligen Teillöse annähernd gleich groß sind und je für sich wirtschaftlich betrieben werden können.

Angesichts des nicht unerheblichen Aufwands für ein Vergabeverfahren auf beiden Seiten – Vergabestellen und Bewerbern – sollten **länger laufende Verträge die Regel** sein. Kürzere Laufzeiten kommen nur bei sehr kleinen Netzen und/oder bei Verhandlungsverfahren in Betracht, oder bei absehbaren Umgliederungen einzelner Linien in andere Vergabenetze. „Interimsverträge“ mit mehreren Millionen Zugkm pro Jahr über eine Laufzeit von sechs Jahren oder mehr sind nicht akzeptabel.

3.4. Fahrzeuge

Die Fahrzeuge machen neben den Personalkosten und den von den EVU nicht beeinflussbaren Infrastrukturnutzungsentgelten den dritten großen Kostenblock für die Erbringung der Verkehrsleistungen aus. Hier hat der Aufgabenträger einen großen Hebel, gleichermaßen für fairen Wettbewerb und Sparsamkeit zu sorgen.

3.4.1. Standardisierung & Finanzierung

Grundsätzlich bestimmt der Aufgabenträger, welche technische Ausstattung/Qualitäten die Fahrzeuge haben sollen. Richtig ist aber auch, dass die Anforderungen der Fahrgäste in ganz Deutschland im Großen und Ganzen nur wenig voneinander abweichen. Nur gelegentlich müssen Fahrzeugmerkmale an objektive Erfordernisse im Einsatzgebiet angepasst werden. Die bundesweit leider nicht einheitliche Höhe der Bahnsteige ist ein solches Kriterium. Viele andere Vorgaben der Aufgabenträger sind aber eher willkürliche regionale Sonderwünsche.

Dabei handelt es sich aber keineswegs nur um Geschmacksfragen. (Zu) Detaillierte Vorgaben und mangelnde Kompromissfähigkeit können zu sehr spezifischen Fahrzeugflotten führen, die unnötig hohe Beschaffungs- bzw. Finanzierungskosten nach sich ziehen. Anders gesagt: **Mehr Einheitlichkeit bei den Fahrzeugvorgaben spart bares Geld und erhöht den Spielraum für mehr Verkehrsangebot.**

Der *Bundesverband SchienenNahverkehr* (BSN, ehemals BAG-SPNV) hat in der Vergangenheit mehrfach versucht, durch seinen „Leitfaden Fahrzeuge“ für ein gewisse freiwillige Standardisierung zu sorgen. Leider waren es oft die eigenen Mitglieder, die für ihre regionalen Sonderwünsche gute Begründungen fanden.

Das Thema wird in den kommenden Jahren noch drängender angesichts der anstehenden Generalsanierungen und vor allem des anstehenden Rollouts der On-Board-Units für das europäische Zugleitsystem ETCS und des künftigen digitalen Zugfunkstandards FRMCS: Während die örtlichen Flotten Schritt für Schritt umgerüstet wird, werden Fahrzeuge einer Ersatzflotte zum Einsatz kommen müssen. Zu weit auseinanderklaffende Eigenschaften der Züge wird man sich schlicht nicht leisten können. Auch für Umrüstung an sich gilt: Sie wird umso günstiger, je weniger Baureihen und Subtypen umgerüstet werden müssen.

Die Finanzierung der Fahrzeuge erfolgt typischerweise in recht komplexen Verfahren. Die Bonität, das Rating der Beschaffenden spielt dabei eine entscheidende Rolle. Die Deutsche Bahn und ihre Tochterunternehmen haben dabei einen klaren Startvorteil, weil potenzielle Gläubiger sicher davon ausgehen können, dass bei den DB-Unternehmen letzten Endes der deutsche Staat, d. h. die deutschen Steuerzahlenden für Verbindlichkeiten eintreten werden. Ratingagenturen verweisen bei ihren positiven Angaben zur DB AG und ihren Töchtern genau darauf – nicht etwa auf die Exzellenz des Unternehmens an sich.

Besonders relevant war dieser Vorteil in den Jahren der Finanzkrise 2008 ff. Seinerzeit war es für die Wettbewerbsunternehmen sehr schwierig, überhaupt eine Finanzierung für Schienenfahrzeuge auf die Beine zu stellen, und nochmals schwerer, diese auch wettbewerbsfähig zu bekommen. In dieser Zeit stellte eine ganze Reihe von Aufgabenträgern frühere Risikobedenken zurück und begann, selbst oder über landeseigene Gesellschaften Fahrzeuge zu beschaffen, um sie dann später Betreibern beizustellen, die über Wettbewerbsverfahren ermittelt worden waren. Damit wurde tatsächlich ein *level-playing-field* zwischen der DB und den Wettbewerbsbahnen in Bezug auf die Fahrzeugfinanzierung geschaffen, und die Aufgabenträger bekamen zudem 1:1 das Fahrzeug, das sie wollten.

Allerdings hat sich diese Entwicklung zwischenzeitlich verselbständigt: Ein Fahrzeugpool, einmal etabliert, hat die Tendenz, sich weiter zu vergrößern. Auch in diesem Bereich der Wertschöpfungskette könnte sich Wettbewerb bewähren – wenn man ihn denn zulässt. Wenn der Aufgabenträger die Fahrzeuge selbst beschafft, gibt es ihn jedenfalls nicht. Indizien dafür, dass ein Dreiecksverhältnis Eigentümer-Instandhalter-Betreiber deutliche Schwierigkeiten und damit mindestens Abstimmungskosten kreiert, gibt es zunehmend.

Wir plädieren dafür, **bei künftigen Vergaben geringere Eingriffe in den Markt vorzusehen** und anstelle der quasi-automatischen Beschaffung über einen Pool **wieder die EVU Neufahrzeuge beschaffen** zu lassen. Das Problem der langen Abschreibungen – laut AfA beträgt diese 25 Jahre für Schienenfahrzeuge gegenüber der maximalen 15 Jahre Verkehrsvertragsdauer – könnte besser durch **Wiedereinsatzgarantien gelöst** werden; hierfür bedarf es u. a. politischer Flankierung. In ihnen verpflichtet sich der Aufgabenträger, bei einem Betreiberwechsel die Fahrzeuge dem Altbetreiber zum Zeitwert abzukaufen. Damit kann das beschaffende EVU die reguläre Abschreibung kalkulieren, auch wenn es nicht schon sicher sein kann, in der zweiten Verkehrsvertragsperiode erneut der Betreiber eines bestimmten Netzes zu sein.

3.4.2. Gebrauchte- & Neufahrzeuge, Fahrzeugreserven

Allerdings bleibt der Einsatz von Gebrauchtfahrzeugen über eine Verkehrsvertragsperiode hinaus immer eine Herausforderung. Die Aufgabenträger müssen Vorsorge tragen, dass der Zustand der zu übernehmenden Fahrzeuge nicht nur einem gewissen, vorab **definierten Standard** entspricht, sondern vor allem, dass er ausreichend **detailliert dokumentiert** ist und dass das übernehmende Unternehmen nicht (verdeckte) Kosten des abgebenden zu tragen hat.

Das gilt unabhängig davon, ob das abgebende Unternehmen der Aufgabenträger selbst oder eine von ihm oder dem Land getragene Fahrzeuggesellschaft ist, oder ob die Fahrzeuge vom Vorbetreiber übernommen werden sollen. Besonderes Augenmerk ist dabei auf den Zeitpunkt der nächsten Hauptuntersuchung zu legen. Damit verbundene Risiken, die bei einer etwas größeren Flotte schnell in zweistellige Millionenbeträge gehen können, kann ein Neubetreiber nicht wettbewerbsfähig und gleichzeitig adäquat kalkulieren. Der aktuelle Betreiber kennt den Zustand der Fahrzeuge, potenzielle Betreiber nicht.

Lässt es die ausschreibende Stelle offen, ob für den folgenden Verkehrsvertrag Gebrauchte- oder Neufahrzeuge eingesetzt werden soll, müssen die Regeln transparent sein, nach denen so unterschiedliche Angebote gegeneinander abgewogen werden. Weder sollen unwirtschaftliche Angebote („Neufahrzeuge um jeden Preis“) zum Zuge kommen, noch darf der Bestandsbetreiber aus der Tatsache, dass er eben bereits Fahrzeuge hat, einen unangemessenen Vorteil ziehen.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass das Fahrzeugrisiko eher unter- als überschätzt worden ist. Manchmal reicht die Havarie oder ein schwerer Unfall eines oder weniger Fahrzeuge aus, um die ausgeschriebene Leistungsmenge nicht mehr fahren zu können. Zumal dann, wenn noch Ersatzteilmangel oder fehlende Werkstattkapazitäten hinzutreten.

Gleichzeitig ist es für die Wettbewerbsfähigkeit eines Angebots unerlässlich, knapp zu kalkulieren, da eben die Finanzierungskosten für ein Fahrzeug stark zu Buche schlagen. Wer zu üppig kalkuliert, wird leicht unterboten durch einen anderen Bieter, der meint, durch eine besonders clevere Umlaufplanung auch mit weniger Fahrzeugen auskommen zu können.

Diese Gefahr ist nie ganz ausgeschlossen; grundsätzlich tun Aufgabenträger gut daran, **großzügiger bei der Vorgabe von Mindestreserven** vorzugehen (eher 20% als die meist üblichen 8-15 %).

3.5. Werkstätten

Der Markt bei den Werkstätten hat sich anders als der übrige Markt entwickelt. Bei der Verabschiedung des Eisenbahnregulierungsgesetzes 2016 hat der Gesetzgeber daher davon abgesehen, die Werkstätten und andere Serviceeinrichtungen genauso strikt zu regulieren wie das Gleisnetz.

Grundsätzlich war das auch angemessen. Meist hat ein im Vergabeverfahren unterlegener Bieter ein Interesse daran, dass eine schon vorhandene Werkstatt auch nach dem Verlust eines Verkehrsvertrags ausgelastet ist. Allerdings hat es schon früher Fälle gegeben, bei denen der Bestandsbetreiber der Verkehrsleistung bei einer Angebotsabfrage seinen potenziellen Wettbewerbern keine marktgängigen Konditionen eingeräumt hat – allein, weil er es konnte und es half, sich

lästige Konkurrenten vom Hals zu halten. Zurzeit, da die Kapazitäten überall knapper werden (und eben nicht mehr nur bei speziellen Fällen wie der Berliner S-Bahn), müssen Ausschreibungen für diese Fälle allgemeiner Vorsorge treffen, um Wettbewerb zu ermöglichen.

Oftmals ist es für Bieter/Neubetreiber dann günstiger, ihrerseits eine neue Werkstatt zu bauen, als darauf zu vertrauen, dass der Altbetreiber im Falle des Verkehrsvertragsverlusts schon mit den Preisen heruntergehen wird. Gerade in entweder eng besiedelten und/oder wirtschaftlich sehr prosperierenden Regionen ist es **hilfreich, wenn der Aufgabenträger einen Neubetreiber bei der Suche nach einem geeigneten Werkstattstandort unterstützt**, und das schon vor der Ausschreibung.

Derzeit wird „jede“ Werkstatt gern angenommen. Werkstattbetreiber haben in der Regel keine Probleme, ihre Kapazitäten auszulasten. Allerdings ist dies kein Selbstläufer: Sollte die Verkehrsmenge gerade im SPNV stagnieren oder gar zurückgehen – und angesichts der derzeitigen Mittelknappheit und der unsicheren Entwicklung der Regionalisierungsmittel in den kommenden Jahren ist das kein abwegiges Szenario mehr – wäre eine neu errichtete Werkstätte ein risikoreiches Asset. Es müsste auf die Dauer eines Verkehrsvertrags abgeschrieben werden, was wirtschaftlich unsinnig ist und das Angebot nicht mehr wettbewerbsfähig machen würde.

Werkstätten sind in diesem Sinne ähnlich zu behandeln wie Fahrzeuge: Aufgrund ihrer langen Abschreibungsfristen wäre eine **Wiedereinsatzgarantie** ein wertvolles Mittel, um auch bei Werkstätten fairen Wettbewerb zwischen Bestands- und Neubetreibern herzustellen.

3.6. Personal

Der Arbeitsmarkt hat sich in den vergangenen 25 Jahren massiv verändert. Standen in den ersten Jahren nach der Bahnreform noch eher Arbeitsplatzabbau und das Heben von Effizienzreserven vor allem beim ehemaligen Monopolisten DB Regio auf der Tagesordnung und konnten sich Arbeitnehmer ihres Arbeitsplatzes nicht absolut sicher sein, sieht es heute völlig anders aus: In der Bahnbranche herrscht ein sich immer mehr verschärfender Fachkräftemangel. Triebfahrzeugführer und Zugbegleiter, und nicht nur diese, können sich ihren Arbeitgeber aussuchen.

Gleichzeitig steigt der Bedarf. Zeiten, in denen viele Aufgabenträger meinten, die von ihnen bestellten Züge könnten auch unbegleitet fahren, sind vorbei. Forderungen der Gewerkschaften nach generellen Arbeitszeitverkürzungen und tariflichen Wahlmodellen zwischen mehr Entgelt oder mehr Freizeit sorgen dafür, dass von einem aufs andere Jahr schon einmal 10 % mehr Personal benötigt wird. Mittlerweile braucht man eher 1,6 bis 1,7 Personale, wo man zu Beginn der Regionalisierung noch einen Mitarbeitenden brauchte.

Auch hier gilt: Ausschreibungen sollten nicht so beschaffen sein, dass derjenige den Zuschlag erhält, der die optimistischsten Annahmen zur eigenen Leistungsfähigkeit bei knappen Ressourcen anstellt, weil er zwangsläufig den nominell besten Angebotspreis kalkuliert. Es darf keine Prämie auf Augenverschließen geben. Konkret bedeutet dies, dass die Aufgabenträger einheitliche **Vorgaben zu Mindestreserven machen** sollen, auch wenn dies die Angebote notwendigerweise zunächst verteuert.

Ebenso sollten **Mindestausbildungsquoten** festgelegt werden. Zwar ist Ausbildung grundsätzlich Sache der Unternehmen und soll es bleiben, aber angesichts erfahrungsgemäß eher

hoher Wechselbereitschaft zwischen den Verkehrsunternehmen und der allgemeinen Knappheit wird deutlich, dass Ausbildung eine Branchenaufgabe ist. Die Aufgabenträger sollten mit entsprechenden Vorgaben einen ersten Schritt machen.

Im Rahmen der Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen wurde Ende 2015 geregelt, dass der Neubetreiber eines SPNV-Netzes verpflichtet ist, den Mitarbeitenden des Altbetreibers ein Übernahmeangebot zu machen, das diese so stellt, als würden sie im Rahmen eines Betriebsübergangs nach § 613a BGB übergehen.³

In der Folge gingen die EVU davon aus, dass sie eine gewisse Zahl an übergewandenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstellen konnten, für die sie also u. a. keine vollständige Ausbildung kalkulieren müssten. Diese Erwartung aber trog nach kurzer Zeit. Angesichts der allgemeinen Knappheit versuchte der Altbetreiber (in der Regel DB Regio), die Arbeitskräfte zu halten, so dass in den meisten Netzen kaum jemand übergewand. Dies wiederum ist so nur den Unternehmen des DB-Konzerns möglich.

3.7. „Vertrag 2.0“

Das Design der Verkehrsverträge hat sich seit der Regionalisierung der Neunzigerjahre massiv gewandelt. Sie sind zum einen zunehmend komplexer geworden, und jeder einzelne Aufgabenträger hat immer wieder neue Erfahrungen gesammelt und diese in Neuausschreibungen einfließen lassen. *Best practices* aus Sicht der Aufgabenträger haben sich nach und nach durchgesetzt; es gibt aber immer wieder neue. Im Ergebnis gibt es heute nur sehr wenige Verkehrsverträge bundesweit, die einander sehr ähnlich sind.

Gemeinsam ist aber fast allen, dass sie bei einer Reihe von disruptiven Veränderungen gleichzeitig wie in den unmittelbar zurückliegenden Jahren nicht mehr genügen. Mit dem gleichzeitigen Eintreten vieler verschiedener Risiken werden sie schlicht nicht fertig. Dass in den Ausschreibungen oft bestimmte Risiken (Infrastruktur) pauschal auf die EVU abgewälzt werden, verschärft die Krise zusätzlich.

Einige Aufgabenträger erkennen den Änderungsbedarf inzwischen an. Die NRW-Aufgabenträger haben unter der Überschrift „Vertrag 2.0“ einige Eckpunkte für künftige Verträge festgelegt. Baden-Württemberg geht einen ähnlichen Weg; Bayern hat sich ebenfalls auf den Weg gemacht. Weitere Aufgabenträger überlegen noch.

3.7.1. Verursachergerechte Pönalen

Die meisten laufenden Verkehrsverträge wurden in einer Zeit kalkuliert, in denen noch massiv an der Instandhaltung der Infrastruktur gespart wurde. Vor allem durch die LuFV II und noch mehr durch die LuFV III sind die Mittel für den Substanzerhalt ab 2013 massiv, wenn auch nicht kontinuierlich und planbar, gestiegen. Das ist richtig und notwendig. Und da die Berechnungen zeigen, dass das durchschnittliche Anlagenalter selbst unter den Bedingungen der LuFV III von 2020 nicht gesenkt werden kann, ist eine weitere Erhöhung der Mittel und eine entsprechende

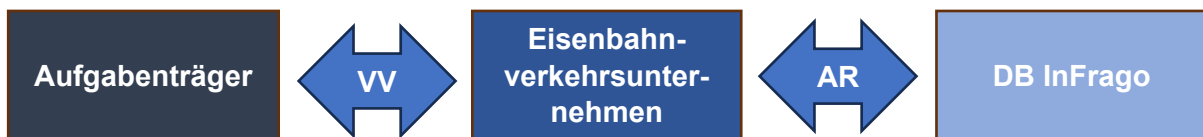
³ § 131 III GWB. Die Verpflichtung des Neubetreibers beschränkt sich auf die Arbeitnehmer, die zur Erbringung der Verkehrsleistung unmittelbar erforderlich sind.

Fortschreibung der LuFV (Übergangs-LuFV und dann ab 2025 „LuFV InFrago“) aufgrund des novellierten Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG) ebenfalls notwendig.

Mehr Instandhaltung und Ersatzinvestitionen bedeuten allerdings auch mehr Baustellen. Der schlechte Infrastrukturzustand vor der Instandhaltung, aber eben auch die Behinderungen durch die Baustellen, die diesen Zustand verbessern sollen, verursachen in Verbindung mit der streckenweisen Überlastung des Netzes massive Qualitätsprobleme, d. h. Züge fahren erheblich verspätet; manche müssen auch ganz ausfallen.

Sobald Menge und Dauer der Verspätungen einen gewissen Toleranzwert überschreiten, kürzen die Aufgabenträger nicht nur das Leistungsentgelt an die Verkehrsunternehmen, sie fordern mehr als dieses plus Einzelpönalen zurück, obwohl Züge oft in voller Qualität, lediglich verspätet, verkehren. Die EVU haben also die vollen Kosten zu tragen, erhalten dafür aber nicht nur null Entgelt, sondern müssen darüber hinaus noch dafür bezahlen, dass der Zug gefahren ist. Dabei spielt es keine Rolle, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen den schlechten Zustand der Infrastruktur gar nicht beeinflussen können. Die Kürzung erfolgt unabhängig von der Ursache.

Das Argument der Aufgabenträger ist dabei, dass sie eine Leistung in einer bestimmten Qualität bei den Verkehrsunternehmen bestellt haben und dass es deren Aufgabe ist, bei ihrem Vertragspartner DB InFrago als Netzbetreiber auf eine ordnungsgemäße Zurverfügungstellung der Infrastruktur zu drängen. Tatsächlich gibt es zwischen den EVU und der InFrago ein Anreizsystem, das bei Verspätungen grundsätzlich Ausgleichszahlungen für deren Verursacher an den jeweils anderen vorsieht. Dieses ist allerdings von Anfang an nicht darauf ausgelegt, den Schaden des EVU aus dem Verkehrsvertrag auszugleichen. Die InFrago argumentiert ihrerseits, dass sie die Verkehrsverträge gar nicht kenne und deren Inhalte zu unterschiedlich seien, um einen Ausgleich rechtfertigen zu können. Diese „Sandwichposition“ der EVU zwischen Aufgabenträger auf der einen und DB InFrago auf der anderen Seite gereicht ihnen massiv zum Schaden. Die Pönalen aus dem Verkehrsvertrag können leicht das Zehnfache dessen betragen, was das EVU aus dem Anreizsystem von der InFrago erstattet erhält.



Dieses System ist nicht nur ausgesprochen unfair; es hat auch gar keine Steuerungswirkung. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen werden für etwas belangt, das sie ohnehin nicht ändern können.

Um mehr Fairness und mehr Steuerungswirkung im Verhältnis zwischen AT und EVU zu erreichen, **sollten Pönalen für Sachverhalte, die die EVU nicht beeinflussen können auf null gesetzt werden.** Eine Forderung dieser Art war bereits als Prüfauftrag in den Ergebnissen des „Runden Tisches Baustellenmanagement“ 2018 enthalten gewesen, wurde aber bisher nirgendwo umgesetzt.

3.7.2. Schienenersatzverkehr

Besagter Runder Tisch hatte ferner empfohlen, dass die **Aufgabenträger die Kosten des baustellenbedingten Schienenersatzverkehrs übernehmen sollten**, wenn sichergestellt ist, dass das

EVU als Organisator des SEV eine kostengünstige Lösung erzielt hat. Nachgewiesen wird dies in der Regel durch drei Vergleichsangebote. Auch das ist bisher keineswegs flächendeckend in Ausschreibungen oder laufenden Verkehrsverträgen verankert worden.

Angesichts der hohen Baustellenlast und sehr hoher Preise im SEV angesichts des Fachkräftemangels auch im Busgewerbe ist aber auch dies ein Kostenfaktor, der für die EVU in der Vergangenheit kaum kalkulierbar war und es auch künftig nur sehr eingeschränkt sein wird.⁴

3.7.3. Indizierungen

Verkehrsverträge werden auf bis zu 15 Jahre abgeschlossen. Bei einigen Kostenblöcken ist von vornherein klar, dass sie auch über die allgemeine Inflation hinaus ansteigen werden. Für sie werden im Verkehrsverträgen Wertsicherungsklauseln vorgesehen. Wesentliche Frage ist dabei, ob die gewählten Indizes die tatsächliche Kostenentwicklung hinreichend adäquat abbilden. Das ist in den vergangenen Jahren immer weniger der Fall gewesen.

Personal: In den meisten Verkehrsverträgen werden die Personalkosten anhand von Indizes des Statistischen Bundesamtes aus der Serie H49.x herangezogen. Diese enthalten von jeher den SPNV-Markt nicht. Über eine Reihe von Jahren war das kein großes Problem, weil die Entgeltsteigerungen in den von den genannten Indizes tatsächlich umfassten Berufsfeldern (Logistik etc., aber auch Lokführer in SGV und SPFV), von denen im SPNV kaum abwich. Das hat sich seit 2017 deutlich verändert. Nicht nur die Tabellenentgelte stiegen massiv, sondern vor allem auch Regelungen in Tarifverträgen, die die Produktivität der Mitarbeitenden senkte und damit den Personalbedarf der EVU bei ansonsten gleichbleibender Betriebsleistung erhöhte (z. B. tarifliche Wahlmodelle für mehr Freizeit, Regelungen zu Bereitschaftszeiten oder zur Definition von Arbeits- und Pausenzeiten).

Dazu wurde seit 2018 in enger Abstimmung zwischen AT und EVU und mit externer Beratung ein neuer, **branchenspezifischer Personalkostenindex (PKI) geschaffen**, der jährlich fortgeschrieben wird und dessen Warenkorb flexibel ist. Allerdings haben noch nicht alle Aufgabenträger diesen PKI zur Grundlage neuer Ausschreibungen gemacht. Noch viel weniger haben ihn bisher in laufende Verkehrsverträge aufgenommen.

Das muss sich angesichts der sehr ambitionierten Tarifabschlüsse der vergangenen Jahre schnellstens ändern. Zudem sollten **Warenkorbbänderungen schnell umgesetzt** werden. Ferner sollten Anpassungen des PKI auch **im laufenden Jahr rückwirkend zum Jahresbeginn angewendet** werden. Das ist aufgrund des massiven Auftriebs der Personalkosten notwendig, andernfalls droht die Indizierung bei zu langem Nachlaufen ihre Wirkung zu verfehlen.

Bahnstrom: Auch die Energiekostenentwicklung wird in den Verkehrsverträgen über Indizes abgebildet und fortentwickelt. Gleichzeitig ist dies ein Bereich, der in den vergangenen Jahren durch besondere Volatilität gekennzeichnet war: Zum einen schwankten die Beschaffungskosten für Bahnstrom (und in geringerem Maße auch für Diesel) stark, zum anderen entwickeln sich die rechtlichen Rahmenbedingungen (CO₂-Preis für Diesel, Steuern, Umlagen und Netzentgelte für

⁴ Angesichts der noch immer nicht im Detail feststehenden Regelungen zum SEV aufgrund der Generalsanierungen auf dem Weg zu „Hochleistungskorridoren“ können zu diesem sehr bedeutenden Spezialfall zum jetzigen Zeitpunkt keine sicheren Aussagen getroffen werden.

Bahnstrom) dynamisch, manchmal auch erratisch, weiter. Auch ist völlig offensichtlich, dass diese Entwicklungen für EVU im Vorhinein in keinem Fall kalkulierbar gewesen sind – sie werden es in den kommenden Jahren ebenso wenig sein.

Daher muss bei Ausschreibungen darauf geachtet werden, **dass die Vorgaben für die EVU die Bereiche umfassen, bei denen sie tatsächlich etwas beeinflussen können**, etwa durch die Optimierung interner Prozesse – Schulungen für energieeffizientes Fahren, Fahrerassistenzsysteme – oder durch ihre Beschaffungsstrategien für Kraftstoffe und Bahnstrom. **Die nicht beeinflussbaren äußeren Rahmenbedingungen müssen ausgeklammert werden.**⁵

Materialkosten: Eine weitere Herausforderung sind Arbeitsmaterialien wie etwa Ersatzteile für Fahrzeuge und ähnliches. Die Verwundbarkeit der deutschen Wirtschaft durch die Unterbrechung von Lieferketten, sei es durch COVID-19 oder durch ein im Suezkanal querliegendes Containerschiff, hat sich drastisch offenbart. Der Angriffskrieg Russlands unterbrach für einige EVU etwa vollständig die Nachlieferung von Radsatzwellen, da diese zu großen Teilen in der Ukraine hergestellt wurden und werden.

Die Verkehrsverträge enthalten in der Regel auch Indizes für die Entwicklung von Materialkosten. Hier ist **zu prüfen, inwiefern die verwendeten Indizes die tatsächliche Kostenentwicklung im SPNV-spezifischen Bereich adäquat abbilden.**

3.7.4. Umgang mit Tarifänderungen (Fahrpreise)

Solange es Verkehrsverträge im SPNV gibt, war es für die einzelnen EVU noch nie möglich, die Einnahmenseite durch einseitige Anpassung der Fahrpreise zu verbessern. Praktisch überall fahren die EVU als Teilnehmer an regionalen Verbundtarifen. Dazu gehören auch der bundesweite, regionale Eisenbahntarif (bis Ende 2021 C-Preis der DB AG, organisiert über den TBNE, seitdem Deutschland-Tarifverbund, DTV) und die in einigen Bundesländern eingeführten Landeseisenbahntarife. Nur in Einzelfällen ist es etwa über Haustarife möglich, über die verpflichtenden Angebote hinaus den Fahrgästen spezifische Angebote zu machen. Aber auch diese müssen mit den Aufgabenträgern im SPNV abgestimmt und genehmigt werden.

Diese Tarife hatten aber in der Regel eine gewisse Kontinuität, d. h. völlig unvorhersehbare Preisausschläge hat es nicht gegeben. Noch die größte Umwälzung waren Verbunderweiterungen durch zuvor verbundfreie Gemeinden/Landkreise. In der Regel werden diese allerdings gründlich vorbereitet und werden die zu erwartenden Einnahmenentwicklungen – Durchtarifierungsverluste vs. Fahrgastmengensteigerung – sorgfältig gegeneinander abgewogen.

Seit 2022 sieht das durch das 9-Euro-Ticket und das nachfolgende Deutschlandticket völlig anders aus. So große Errungenschaften diese pauschalen, deutschlandweit nach einheitlichen Regelungen anwendbaren Tarifprodukte waren bzw. weiter sind, so ungeklärt sind weiter ihre finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Verkehrsunternehmen. Bis 2025 gibt es zwischen Bund und Ländern vereinbarte Ausgleichsregelungen, danach ist bisher offen, wie es weitergeht. Und auch die Zeit bis 2025 bietet auf der Ebene der einzelnen Unternehmen – wie genau geschieht der Mindereinnahmenausgleich? – noch viele ungelöste Detailfragen, die sehr schnell an die Existenz

⁵ Siehe dazu unser Positionspapier zum Thema Bahnstrom vom Mai 2022: <https://mofair.de/positionen/positionen/page/2/#positionen/positionen/bahnstrom-in-spnv-vertraegen-anders-bewerten>.

der einzelnen Unternehmen gehen können, sowohl strukturell als auch liquiditätsbedingt. Ganz besonders gilt dies in Nettoverträgen, in denen nicht der Aufgabenträger das Erlörisiko trägt.

Für solche **Fälle disruptiver Tarifstrukturänderungen muss es in künftigen Verkehrsverträgen Regelungen geben**. Diese müssen mindestens definieren, ab welcher Veränderungsschwelle das Eisenbahnverkehrsunternehmen einen Vertragsänderungsanspruch geltend machen kann.

3.8. Kopplungsvorteile (Vertrieb) ausschließen

Dass in Vergabeverfahren einzelne Bieter gewisse Vorteile haben, etwa durch regionale Ortskenntnisse, bereits vorhandene Ressourcen (Personal, Fahrzeuge, Werkstätten) oder durch die Bedienung regional angrenzender Netze, durch die sie Synergien heben können, ist nicht ungewöhnlich und im Sinne einer insgesamt nicht nur betriebs-, sondern auch volkswirtschaftlichen Erbringung der Betriebsleistung wünschenswert.

Bestimmte Fähigkeiten eines Bieters jedoch, die dieser allein historisch erworben hat bzw. erwerben konnte, dürfen auf keinen Fall mehr dazu führen, dass Wettbewerb unterminiert wird.

Ein prominentes Beispiel waren in der Vergangenheit Vertriebsausschreibungen (oder Betriebsausschreibungen inkl. Vertrieb), in denen die DB dadurch einen Vorteil hatte, dass sie allein die Fortdauer eines vollumfänglichen Fernverkehrsvertriebs garantieren konnte bzw. wollte. Da andere Bieter keinen Zugriff auf die Daten und die Verkaufsmatrix der DB Fernverkehr hatten, waren oftmals nur umständliche und vor allem sehr teure Agenturlösungen möglich, deren Preise wiederum die DB einseitig festlegen konnte. Es bleibt zu hoffen, dass die Entscheidungen des Bundeskartellamts von 2016 und vor allem von 2023 konsequent umgesetzt werden und dass die deutsche und europäische Rechtsetzung derlei Monopolmissbrauch durch die DB künftig wirksam ausschließen.

Bis dahin müssen die Aufgabenträger in ihren **Ausschreibungen darauf achten, dass sie nicht implizit die DB bevorzugen, vor allem in Fragen des Fahrausweisvertriebs im Fernverkehr**.

3.9. Betriebsaufnahme

Einerseits sind Betriebsaufnahmen (und damit auch: -übergänge) in den vergangenen gut zwanzig Jahren vielfach erprobt. Andererseits aber haben sich immer wieder neue Herausforderungen ergeben, mit Bezug auf Personal (s. o.), Fahrzeugfertigstellung, Fahrgastinformation u. v. a. m. Unnötig zu erwähnen, dass ein reibungsloser Übergang in die neue Vertragsperiode, sei sie nun mit einem Betreiberwechsel verbunden oder nicht, für die Fahrgäste im betroffenen Netz ganz entscheidend ist. Beide Seiten, Aufgabenträger wie Verkehrsunternehmen, haben daran ein vitales Interesse.

Vor allem **wichtig ist ein ausreichender Vorlauf**. Das künftig bedienende Unternehmen muss eine angemessene Zeit haben, alle notwendigen Vorbereitungen zu treffen. Eine zu kurze Zeitspanne würde implizit den Altbetreiber bevorzugen, da er bereits vor Ort ist und die

netzspezifischen Tücken kennt. Ist die Zeit für andere absehbar zu kurz, um diesen Wissensvorsprung aufzuholen, werden andere potenzielle Anbieter das Risiko scheuen und unter Umständen gar kein Angebot abgeben.

Dabei muss der **Zeitplan zwischen Bezuschlagung des Angebots und der Betriebsaufnahme gleichermaßen realistisch und ambitioniert sein**. Zu lange darf die Spanne nicht sein, damit die Rahmenbedingungen bei Betriebsaufnahme denen der Ausschreibung und denen bei Kalkulation noch so weit wie möglich entsprechen.

Soweit möglich, sollten **rollierende Übergänge ermöglicht** werden, d. h., der Neubetreiber erhält bereits vor dem vorgesehenen offiziellen Vertragsübergang (i. d. R. zum Fahrplanwechsel) die Möglichkeit, mit eigenem Personal in Bestandsfahrzeugen oder, wenn bereits vorhanden, auch mit Neufahrzeugen, erste Fahrgastfahrten bis hin zu einzelnen Linien zu übernehmen. Umgekehrt sollten „nachlaufende“ Bedienungen einzelner Linien oder Umläufe durch den Altbetreiber auch nach dem Vertragsübergang problemlos ermöglicht werden. Die beiden betroffenen EVU sollten die kommerziellen Fragen untereinander klären können.

Die auf diese Weise erzielte Entzerrung des Übergangs **erleichtert den Wechsel und puffert Personalfragen ab**. Beispielsweise wird man nicht immer alle Arbeitsverträge zum Stichtag übergehen lassen können bzw. wollen. Personale des Altbetreibers sich schon vorher beruflich verändern. Fragen der Fahrzeugverfügbarkeit wie die verspätete Lieferung oder Zulassung von Neufahrzeugen kann hier mehr Flexibilität geradezu erzwingen, soll nicht das Verkehrsangebot insgesamt in Frage gestellt werden.

Die Kosten der Verkehrsunternehmen entwickeln sich im Verlaufe der Verkehrsvertragsperiode nicht stetig. Gerade Investitionskosten und danach Abschreibungen sind in der Regel vor der Betriebsaufnahme und in den ersten Jahren nach der Betriebsaufnahme besonders hoch und nehmen dann langsam ab. Diese sogenannten „Mobilisierungskosten“ stellen für die EVU eine besondere Herausforderung dar, da hohen Kosten keine Zahlungen gegenüberstehen, die Liquidität dennoch jederzeit sichergestellt sein muss. Sie können dazu führen, dass EVU von einer Angebotsabgabe absehen, weil sie das Risiko als nicht mehr tragbar einschätzen.

Die Aufgabenträger sollten höhere Kosten der EVU in den frühen Jahren entsprechend höher vergüten, um so Risiken der EVU zu senken und damit einen Beitrag dazu zu leisten, dass sich mehr EVU an Ausschreibungen beteiligen.

3.10. Sprechklauseln & Innovationsbudgets

Angesichts der Länge der Laufzeit der Verkehrsverträge und der Volatilität der Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahren verwundert es nicht, dass die Anwendbarkeit des § 313 BGB zur Störung oder gar zum Wegfall der Geschäftsgrundlage einer der häufigsten kontroversen Punkte in Gesprächen zwischen EVU und Aufgabenträgern ist.

Dabei enthalten bereits viele Verkehrsverträge Sprechklauseln. Oft sind diese aufgenommen worden, um Vertragsänderungen auf Wunsch der Aufgabenträger durchsetzen zu können, etwa aufgrund einer Kürzung der Regionalisierungsmittel oder generell der Mittel, die für die Finanzierung von SPNV-Leistungen zur Verfügung stehen. Grundsätzlich aber sind diese Klauseln

beidseitig zu verstehen: Auch die EVU müssen die Möglichkeit haben, Vertragsanpassungen durchzusetzen, wenn ihnen die wirtschaftliche Fortführung des Vertrags sonst nicht mehr möglich ist.⁶

Sprechklauseln **müssen in den Verkehrsverträgen also nicht nur enthalten sein; sie müssen auch mit Leben gefüllt werden**. Sie dürfen nicht als einseitige Rückfallebene für die Aufgabenträger verstanden werden.

Über die Notwendigkeit, in Ausschreibungen das bei den EVU vorhandene Wissen stärker als bisher (wieder) dienstbar zu machen, wurde oben bereits gesprochen (s. o. 3.2). Darüber hinaus empfiehlt es sich, bereits in der Ausschreibung von Verträgen und unter Beachtung einschlägiger Regelungen im Haushaltsrecht bzw. der Etats der Länder und Aufgabenträger für bestimmte, vorher definierte Meilensteine während der Laufzeit **bestimmte Mittel zu reservieren**. Diese sollten dann in Abstimmung zwischen EVU und Aufgabenträgern für qualitative Verbesserungen des laufenden Angebots wie etwa digitale Angebote oder Ähnliches vorgesehen werden (**Innovationsbudgets**).

4. Sachgerechtes Vertragsmanagement

Bisher wurde dargelegt, wie Ausschreibungen aus Sicht der Verkehrsunternehmen gestaltet werden müssten, damit sie einerseits fairen Wettbewerb (mehr als einen Bieter mit realistischer Zuschlagschance) ermöglichen, und andererseits auch nachhaltig zu bedienen und gestalten sind und nicht bei einer größeren Änderung der Rahmenbedingungen Not leidend werden, mit unkalkulierbaren Risiken für beide Vertragsparteien.

Für das aktuelle Verkehrsangebot ist jedoch nicht entscheidend, was in künftigen Vergabeverfahren vorgesehen wird, sondern dass die bestehenden Verträge gemäß diesen Grundsätzen angepasst werden, sofern sie nicht bereits vereinbart sind.

Zu bedenken ist dabei, dass nahezu jeder einzelne der genannten Punkte dazu führen kann, dass eine ursprüngliche Kalkulation nicht mehr aufgeht und Verträge aus EVU-Sicht unwirtschaftlich werden. Das wäre dann für eine gewisse Zeit tolerabel, wenn nach einer gewissen Durststrecke wieder Entlastung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Ist dies aber nicht der Fall, müssen die Verträge angepasst werden, um nicht den für alle Seiten sehr viel teureren Weg der Vertragsbeendigung plus Neuvergabe (s. u.) gehen zu müssen.

Mindestens sollten die unter 3.7 genannten Punkte bezüglich **Indizierungen berücksichtigt** werden.

4.1. Folgen politischer Entscheidungen

Das bedeutet auch, dass nicht nur die Berücksichtigung der Änderung von (politischen) Rahmenbedingungen bereits bei der Ausschreibung abstrakt berücksichtigt werden muss, sondern auch deren Auswirkungen im Verkehrsvertragsvollzug.

⁶ Csaki, ZfBR 2023, 329 (329 ff.).

Konkretes Beispiel: Eine disruptive Neuerung wie das Deutschlandticket betrifft das Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht nur hinsichtlich Tarif, Vertrieb und Einnahmenaufteilung, sondern auch betrieblich: Eine massiv steigende Reisendenanzahl in touristischen Regionen an Wochenenden und Feiertagen, teilweise Verdopplungen, belasten wegen der deutlich längeren Fahrgastwechselzeiten die Pünktlichkeit und auch die Sauberkeit in den Zügen. Werden hier die bestehenden Regelungen zu Pünktlichkeit und Sauberkeit einfach ohne Flexibilität durch den Aufgabenträger exekutiert, ist das erkennbar nicht sachgerecht.

Selbstverständlich liegt es im wohlverstandenen Eigeninteresse des EVU, diese Herausforderungen in den Griff zu bekommen, etwa durch dichtere Reinigungsintervalle. **Im Gegenzug muss aber auch der Aufgabenträger ein Entgegenkommen zeigen, um dieses flexible (und Kosten nach sich ziehende) Verhalten des EVU anzureizen** bzw. nicht zu konterkarieren.

4.2. Transparenter Umgang mit Pönalen

Dass vertraglich geschuldete Leistungen vom EVU ohne jede Einschränkung und immer pünktlich erbracht werden, ist ausgeschlossen. In diesem Sinne wird es immer auch Kürzungen des Leistungsentgelts geben, und beide Vertragsparteien wissen das. Eine gewisse Pönalehöhe kalkulieren auch die EVU mit ein. Und die Aufgabenträger zahlen das Leistungsentgelt in Monatstranchen in der Regel nicht vollständig, sondern (beispielsweise) zu 95 % an die EVU aus. Die restliche Vergütung – oder weitere Pönalisierung – erfolgt im Rahmen der Schlussabrechnung eines Verkehrsvertragsjahrs.

Insofern sind Pönale nichts Ungewöhnliches. Wichtig ist aber ein transparenter Umgang der Aufgabenträger und der Bundesländer mit ihnen; sie dürfen darüber hinaus nicht als Einnahmequelle verstanden werden. Das erleichtert im Übrigen auch die Debatte mit dem Bund über eine angemessene Höhe der Regionalisierungsmittel, und zwar sowohl im Hinblick auf die nachhaltige Finanzierung des bestehenden Leistungsumfangs als auch für die notwendige Ausweitung des Angebots durch mehr Züge und höhere Kapazitäten.

Eine Selbstverständlichkeit sollte in diesem Zusammenhang sein, dass die von den Aufgabenträgern einbehaltenen bzw. vereinnahmten **Pönalen im öffentlichen Verkehr verbleiben** und für dessen Aufgaben verwendet wird. Die Finanzierung anderer Aufgaben des Landeshaushalt muss effektiv ausgeschlossen sein.

Aber nicht jede verkehrliche Aufgabe ist angemessen. Dass etwa Pönale aus dem Verkehrsvertrag mit der S-Bahn Berlin GmbH dazu verwendet werden, die Ertüchtigung der Flotte des bestehenden Betreibers (co-)zu finanzieren, ist höchst bedenklich: Sie kann dazu führen, dass das in den Fahrzeugen neu gebundene Kapital als Argument ge- oder besser missbraucht wird, den bestehenden Verkehrsvertrag ohne Wettbewerb weiter zu verlängern. Unter der Hand wird die Schlechtleistung dieses Unternehmens zu seinem Glücksfall, der die Chancen anderer Unternehmen beschneidet.

In den vergangenen Jahren hat der Umfang der von den Aufgabenträgern vereinnahmten bzw. einbehaltenen Pönale nach der Einschätzung des Markts deutlich zugenommen. Eine genaue Quantifizierung der Gesamthöhe der Pönalen ist schwierig. Sehr unterschiedliche Definitionen und Erhebungspraktiken führen zu einer gewaltigen Schwankungsbreite zwischen gut 200 Mio. €

und 1 Milliarde € pro Jahr. 500 Mio. Euro an infrastrukturbedingten Leistungskürzungen wegen nicht gefahrener oder deutlich verspäteter Züge scheinen eine gute Schätzung zu sein. Sicher ist, dass es sich um gewaltige Beträge handelt, wenn man sie in Bezug zur Gesamthöhe der Regionalisierungsmittel (derzeit ca. 11 Milliarden Euro pro Jahr) und der daraus zu bezahlenden Infrastrukturnutzungsentgelte (derzeit 5 Milliarden Euro pro Jahr an die die DB InFrago AG; für die EVU durchlaufender Posten) setzt.

Die **Vermutung liegt nahe, dass viele Aufgabenträger schon jetzt die kontrahierten Betriebsleistungen nicht mehr allein aus den Regionalisierungsmitteln vergüten könnten, wenn es nicht die Pönalen als Sparstrumpf gäbe.** Wie angedeutet, ist es nicht zu kritisieren, im Gegenteil sehr pragmatisch, dass die Mittel dafür aufgewendet werden. Hier **mehr Transparenz** zu schaffen, ist aber für die politische in Debatte entscheidend.

4.3. Einheitlicher Umgang mit Streiks und Streikfolgen

Die Bedeutung von Arbeitskämpfen im öffentlichen Verkehr allgemein und im Schienenverkehr im Besonderen hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Es ist nicht zu vermuten, dass sich daran in absehbarer Zeit etwas ändern wird. Viele Verkehrsverträge aber regeln diese Fälle nicht angemessen bzw. werden seitens der Aufgabenträger einseitig zuungunsten der EVU interpretiert.

Ist ein Unternehmen durch höhere Gewalt an der Erfüllung seiner vertraglichen Pflichten gehindert, darf es dafür nicht bestraft werden. Viele Verkehrsverträge sehen aber nicht nur keinen Vergütungsanspruch bei nicht stattfindenden Fahrten vor, sondern darüber hinaus noch eine zusätzliche Pönalisierung.

Dabei ist aus unserer Sicht zu unterscheiden zwischen dem Fall, dass es im eigenen Unternehmen einen Streikaufruf gibt. Hier kann man noch rechtfertigen, dass das EVU daran etwas ändern könne, nämlich indem weiter verhandelt wird und (stärker) auf die Forderungen der Gewerkschaft eingegangen wird. Ob das sachgerecht wäre, ist eine andere Frage.

Völlig anders gelagert ist der Fall, wenn ein anderes Unternehmen bestreikt wird, etwa die DB InFrago und bei einem Streik der Fahrdienstleister keine Zugfahrten mehr möglich sind. Hierfür auch noch eine **zusätzliche Pönale gegenüber dem EVU**, dass willens und auch personell in der Lage wäre zu fahren, dem nur die Vorleistung (Fahrstraße schalten) vorenthalten wird, ist **schlicht unangemessen.**

Aber auch während eines Streiks im eigenen Unternehmen ist eine Pönalisierung der ausfallenden Fahrten bei Licht betrachtet nicht sachgerecht. Die Nichtvergütung der ausfallenden Fahrten ist finanzielles Argument für das EVU genug, um nicht „mutwillig“ eine Tarifaueinandersetzung in die Länge zu ziehen. Und man darf schon grundsätzlich davon ausgehen, dass ein Eisenbahnverkehrsunternehmen lieber fährt als nicht. **Während des Streiks dürfen Pönale nicht erhoben oder müssen zumindest mit einer sachgerechten Obergrenze versehen werden.**

Aus guten Gründen sind Arbeitskämpfe in Deutschland Sache der Tarifparteien. Weder die Politik noch Ministerien noch Aufgabenträger sind direkte Akteure in Tarifaueinandersetzung.

Sie verspüren jedoch den politischen Druck, ein stabiles Verkehrsangebot zu gewährleisten, und geben ihn an die EVU weiter. Insofern wäre es für den Moment immer die einfachste Lösung für das EVU, auch weitreichenden Forderungen der Gewerkschaften nachzugeben, um erstens keine Entgeltkürzungen und Pönale für nicht stattfindende Fahrten zu riskieren und um auch dem politischen Druck nachzugeben. **Auf mittlere und lange Sicht aber treibt dies die Kosten für die Erbringungen des Angebots**, und das kann auch Aufgabenträgern nicht egal sein. **Daher ist es angemessen, diese Folgen auch gemeinsam zu tragen** (siehe auch 3.7.3).

4.4. Kündigung laufender Verträge nur als *ultima ratio*

Wie schon angedeutet, dürfte es im Interesse beider Vertragsparteien liegen, laufende Verträge nur dann, wenn es gar nicht mehr geht, vollständig zu kündigen. Notvergaben sind für den Aufgabenträger immer deutlich teurer, und auch Neuvergaben mögen vermeintlich vergaberechtlich sicherer sein, bieten aber ebenfalls keinerlei Sicherheit, dass es danach für den Aufgabenträger (=Steuerzahler!) günstiger wird, als wenn er im laufenden Verkehrsvertrag flexibel auf geänderte Rahmenbedingungen reagieren würde und im Übrigen viele andere Vertragsbestandteile beliebe, wie sie sind.

In jedem Fall aber muss eine **Vertragsbeendigung kontrolliert und in beiderseitigem Einvernehmen geschehen**, d. h. nicht abrupt, sondern in einem geregelten Übergangszeitraum. Andernfalls drohen Leistungsausfälle in erheblichem Ausmaß, die die Zuverlässigkeit des Systems weit über den in Rede stehenden Vertrag gefährden würden.

5. Notfallmaßnahmen bei Personalmangel

Ein besonders drängendes Problem ist inzwischen der allgemeine Fachkräftemangel, der nicht vor dem Schienenverkehrsmarkt und dabei auch nicht vor einzelnen Marktteilnehmern Halt macht. Selbstverständlich ist und bleibt es die Kernaufgabe der Eisenbahnverkehrsunternehmen, selbst dafür zu sorgen, dass sie ausreichende Personale zur Verfügung haben, um die vertraglichen Verpflichtungen zu erfüllen, unabhängig davon, wie hoch die vertraglichen Vorgaben zu Reserven (siehe 3.4.2) sind.

Und dennoch kommt es vor, dass akut nicht ausreichend Personale verfügbar sind. Es hat sich verschärfend gezeigt, dass nach der COVID-19-Pandemie die Krankenstände im Durchschnitt höher sind als vor und während der Pandemie.

Unterschieden werden muss dabei einerseits zwischen Personalmangel bei den EVU...

Um das Angebot zu stabilisieren, hilft es manchmal nicht, stur an den vertraglichen Vorgaben bzw. der durch den Aufgabenträger vorgenommenen Jahresbestellung festzuhalten. Wenn akut Personal fehlt, fallen kurzfristig Verkehre aus, und der Leidtragende ist der Fahrgast, der womöglich „wie bestellt und nicht abgeholt“ am Bahnsteig steht. Der Bahnverkehr erscheint insgesamt als unzuverlässig.

Besser kann es sein, für eine gewisse, **klar definierte Zeit das Angebot kontrolliert ausdünnen und dies auch gemeinsam offen zu kommunizieren**. Damit haben die Fahrgäste

wenigstens Planungssicherheit. Für die EVU fielen die zusätzlichen Pönalen weg. Die Nichtvergütung bei nichtgefahrenen Leistungen bliebe bestehen. Sie ist ausreichender Anreiz für das EVU, so schnell wie möglich für ausreichendes Personal zu sorgen.

...und Personalmangel beim Infrastrukturbetreiber

Fehlen dagegen Stellwerker, um Fahrten durchführen zu können, sieht es ähnlich aus wie im oben (4.3) beschriebenen Streikfall bei der Infrastruktur.

Rein praktisch kann es sinnvoll sein, auch hier das Angebot geplant zu reduzieren, um die Planbarkeit für die Fahrgäste zu erhöhen. Wenn es noch schlimmer kommt und sowohl Personal beim EVU als auch beim EIU fehlt, drängt es sich auf, die **Ausdünnungen wenigstens übereinander zu legen, also im Gleichschritt auszdünnen.**

6. Ausblick: Ausweitung der Kapazitäten/des Angebots?

Der Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und der FDP vom Herbst 2021 hat das Ziel einer Verdoppelung der Verkehrsleistung im öffentlichen Verkehr bis zum Jahr 2030 (erneut) festgeschrieben. Zwar mehren sich inzwischen die Stimmen, die eingestehen, dass diese Vorgabe kaum mehr erreichbar sein dürfte. Auslöser für diese Einschätzung ist zum einen, dass die Generalsanierung auf der Schiene bis (mindestens) 2030 erhebliche baustellenbedingte Einschränkungen bringen werden und viele Korridore jeweils für (mindestens) fünf Monate überhaupt nicht verfügbar sein werden.

Dennoch sind ambitionierte Ziele an sich nicht falsch. Daher hatten Bund und Länder begonnen, einen „Ausbau- und Modernisierungspakt“ (AMP) für den Nahverkehr vorzubereiten. In drei Arbeitsgruppen wurden ein Zielbild entwickelt und Transparenz über die bisherige Verwendung der Regionalisierungsmittel des Bundes durch die Länder sowie über die von den Ländern und Kommunen ihrerseits aufgewendeten Mittel hergestellt.

Für den Moment aber sieht es nicht danach aus, als würde der AMP in absehbarer Zeit für den Fahrgast wahrnehmbare Effekte zeitigen. Zum einen sind die öffentlichen Mittel nach Jahren der Krisenbewältigung und speziell nach dem KTF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts knapper als zuvor. Die Einführung des Deutschlandtickets, und mehr noch seine über schon längere Zeit prekäre Finanzierung führt zu einer Lähmung der Debatte um den AMP. Wie beim Mikado wollen sich weder Bund noch die Länder zu früh bewegen. Der Bund ist der Auffassung, dass sich die Länder zu stark auf die Bundesfinanzierung verlassen; die Länder verweisen darauf, dass sie ihre Mittel für den ÖV in den vergangenen Jahren bereits verdoppelt haben.

Und schließlich: Selbst, wenn die Finanzierung für deutlich mehr Angebot stünde, wäre angesichts der knappen Infrastruktur eine weitere Steigerung der Trassenkilometer kaum mehr möglich. Früher vorhandene Schwachlastzeiten sind bereits weitgehend mit Taktverbindungen auch im SPNV gefüllt. Die Zahl der „überlasteten Schienenwege“ nach § 55 ERegG nimmt stetig zu. Die Personalknappheit, die selbst bei größten Rekrutierungsanstrengungen in den kommenden Jahren kaum nachlassen wird, tut ein Übriges, um mehr Fahrten eher unwahrscheinlich zu machen.

Wesentlicher Infrastrukturausbau wird trotz des Zielfahrplans für den Deutschlandtakt und den daraus abgeleiteten Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs kaum stattfinden. Im Haushalt 2024 sieht Deutschland dafür 1,6 Milliarden Euro vor; Österreich mit weniger als einem Viertel der Fläche dagegen 2,1 Milliarden Euro. Die politische Aufgabe bleibt bestehen, diesen Trend schnell wieder umzukehren und neben der unbestritten wichtigen Sanierung des bestehenden Netzes auch Aus- und Neubau zu forcieren.

Die vergangenen Jahre haben offenbart, dass die Zuweisung weiterer Trassen um jeden Preis, sofern sie nur noch konstruierbar waren, die Betriebsqualität erheblich beeinträchtigt haben, soll dieser Weg nicht weiter beschritten werden. Stattdessen verbleiben andere Möglichkeiten der **Kapazitätssteigerung, etwa die Beschaffung weiterer Fahrzeuge, um die Zuglängen zu erhöhen, der Übergang zu Doppelstockzügen**, wo dies noch möglich ist und ähnliche, meist fahrzeugbezogene Maßnahmen.