

Schiene 29

Was die nächste Bundesregierung
für die Eisenbahn tun muss

Inhalt

4

(Bahn-)Politik
in der XX. Legislatur:
**Von der Übermacht
dessen, was ist**

8

Finanzierung der
Schieneninfrastruktur:
**Vom jährlichen Roulette
zur Planungssicherheit**

12

Entflechtung der
DB-Monopolbereiche:
**Für volle finanzielle
Transparenz**

18

Fairer Wettbewerb auf der
Schiene und für die Schiene:
**Netzzugang anders
bepreisen**

22

Verbesserung der
Infrastruktur:
**Weniger Störungen
und böse Überraschungen**

28

Wettbewerb im
Regionalverkehr:
**Vielfalt erhalten,
Innovation anreizen**

32

Deutschlandticket
nachhaltig finanzieren:
**Strukturen vereinfachen,
Fahrgäste gewinnen**

36

Mehr Wettbewerb
im Fernverkehr:
**Niedrigere Preise
und mehr Angebot**

40

Datenmanagement in
Vertrieb und Betrieb:
**Transparenz und Regulierung
zum Nutzen aller**

44

Personal halten
und leichter gewinnen:
**Damit der Zoch auch
morgen noch kütt**

48

**Wichtigste Forderungen
auf einen Blick**

50

Impressum

Liebe Leserin, lieber Leser,

dass Interessengruppen vor Bundestagswahlen sagen, was sie von einer künftigen Bundesregierung erwarten, ist eine lang eingeübte Tradition. Üblicherweise beginnen Verbände damit ein reichliches Jahr vor dem Urnengang.

Dieses Mal ist alles etwas anders. Durch die sich überschlagenden Ereignisse Anfang November 2024 verschob sich der Horizont von September auf Februar 2025. Und noch während diese Broschüre entsteht, ergibt sich praktisch stündlich ein neuer Sachstand. Wir haben versucht, bei allem Wunsch nach Aktualität dennoch grundsätzlich zu argumentieren. Damit wollen wir denjenigen, die in der XXI. Legislaturperiode Verkehrs- und speziell Bahnpolitik verantworten werden, eine möglichst vollständige und konsistente Maßnahmenliste mit auf den Weg geben.

Die Regierung der Ampelfraktionen hat bahnpolitisch ambitioniert begonnen, wollte den klimapolitischen Schwung des Verfassungsgerichtsurteils und des Klimaschutzgesetzes von 2019 mitnehmen und auch strukturell etwas ändern. Bald aber gieren einige Projekte ins Stocken. Spätestens nach dem weiteren Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Klima- und Transformationsfonds von November 2023 ließen sich die Fragen der Bahnpolitik nicht mehr allein mit viel Geld zukleistern.

Dabei sind mehr Mittel für die Schiene angesichts des sehr schlechten Zustands der Infrastruktur dringender denn je, auch für Digitalisierung und Elektrifizierung. Aber das Bahnsystem muss auch in sich viel effizienter werden. Mehr Wettbewerb hilft dabei. Er kostet kein zusätzliches Geld, sondern hilft zu sparen.

Bei der Schiene gibt es zwei Hauptprobleme, nämlich

- die seit Jahrzehnten mal mehr, mal weniger ausgeprägte chronische Unterfinanzierung – insbesondere im Vergleich zur Straße – sowie
- den integrierten Konzern Deutsche Bahn AG.

Beide sind gleich wesentlich und müssen zeitgleich angegangen werden. Das bedeutet:

- Es reicht nicht aus, das System mit immer mehr Milliarden vollzupumpen, wenn nicht wirklich nachvollzogen werden kann, was genau mit dem Geld passiert. Dem steht der integrierte Konzern im Weg.
- Es reicht ebenso wenig aus, allein den Monopolbereich aus dem DB-Konzern herauszulösen. An der fundamentalen Unterfinanzierung würde dies nichts ändern.

Die vollständige Entflechtung ist keine hinreichende, aber eine notwendige Bedingung für eine nachhaltige Stärkung des Eisenbahnverkehrs in Deutschland. Ohne sie werden wir nicht vorankommen: Zu viel Energie wendet der Konzern auf, um sich selbst zu erhalten

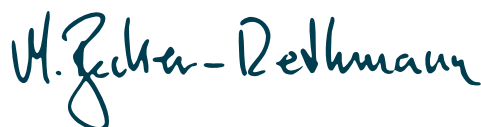
und möglichst wenig ändern zu müssen. Die mangelnde Transparenz führt dazu, dass politischen Entscheidern gar nicht bewusst werden kann, wofür genau knappe finanzielle Mittel am dringendsten benötigt werden. So ist es nicht überraschend, dass die „Bahnreform“, die im Wesentlichen aus einer handelsrechtlichen Fusion von DB Netz und DB Station & Service bestand, als gescheitert betrachtet werden muss.

Bei praktisch jedem bahnpolitischen Einzelthema bleiben die Unterfinanzierung der Infrastruktur und die Beharrungskräfte des integrierten Konzerns – in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen – Hauptursachen der Probleme. Eine dritte große Herausforderung, davon weitgehend unabhängig, ist der immer dramatischer werdende Fachkräftemangel. Ihm muss mit arbeitsmarkt-, integrations- und bildungspolitischen Mitteln entgegengewirkt werden.

Eine neue Bundesregierung muss einen neuen Anlauf nehmen und mutige Reformschritte gehen. Die gute Nachricht: Viele davon kosten Geld, viele aber auch nicht.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre!

Ihr



Martin Becker-Rethmann
mofair-Präsident

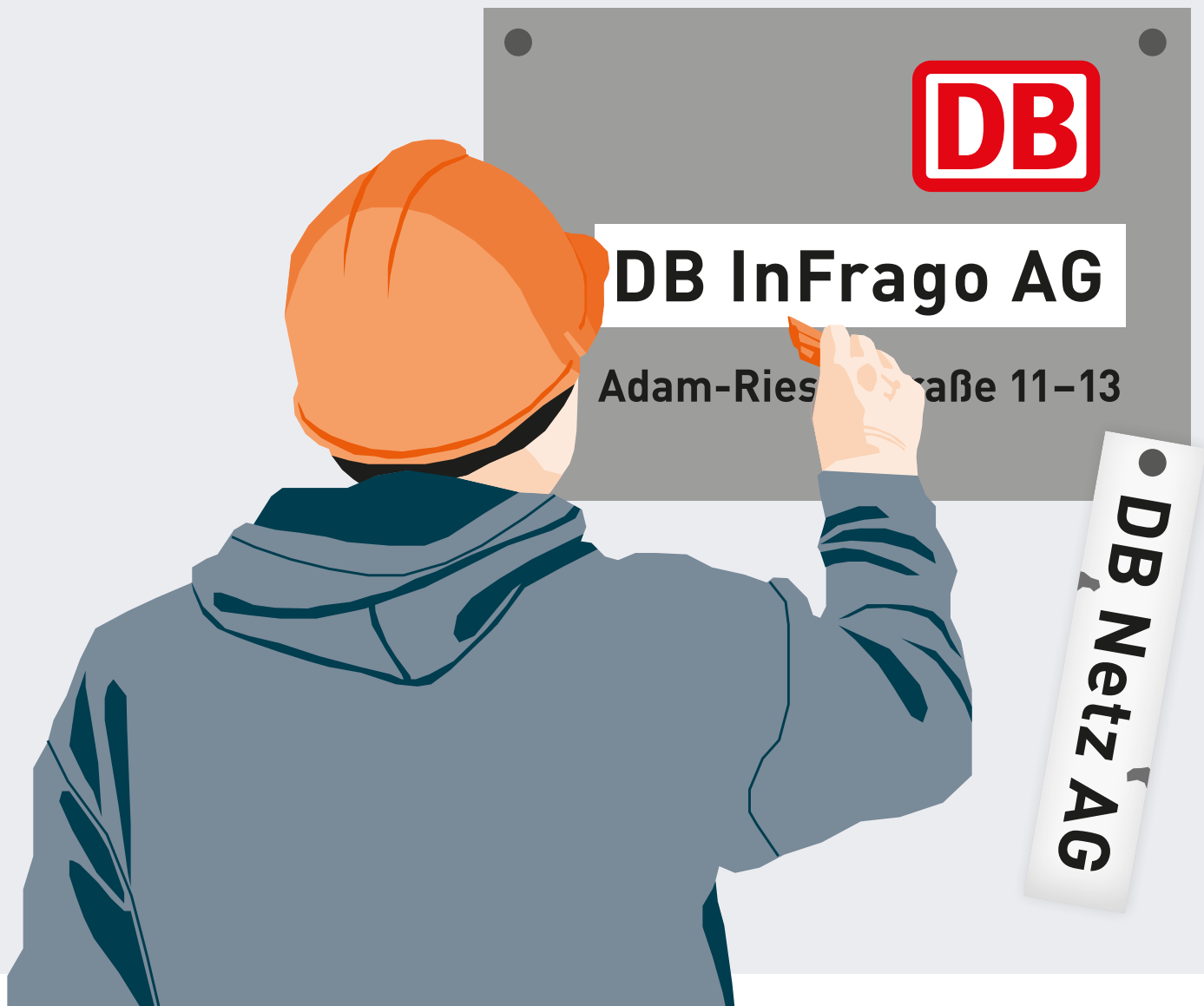


1

(Bahn-)Politik in der XX. Legislatur

Von der Übermacht dessen, was ist

Zur Zukunft der Schiene enthielt der Koalitionsvertrag einige interessante Ansätze. Letztlich blieben die meisten Reformanstrengungen stecken. Das Deutschlandticket war zwar nicht vereinbart, kam aber dennoch. Unklar ist, für wie lange.



Viel Lärm um (fast) nichts: Die Implementierung der InFrago

Das Verkehrsministerium hüllte sich während des ersten reichlichen halben Jahres der Wahlperiode in Schweigen, wie die Vorgaben des Koalitionsvertrags zur Schaffung einer „gemeinwohlorientierten Infrastrukturgesellschaft“ umgesetzt werden sollten. Nichts wurde kommuniziert. Im Juni 2022 dann hieß es von Verkehrsminister Wissing, er wolle die Schiene zur „Chefsache“ machen und sehr viel mehr als bisher und als seine Vorgänger „steuern“. Das gefiel nicht allen: Einen Tag nach der markigen Ankündigung trat der DB-Aufsichtsratsvorsitzende Michael Odenwald zurück und wurde durch Haushaltsstaatssekretär Werner Gatzler ersetzt.

Zur Steuerung der (Transformation der) Deutsche Bahn AG wurde eine neue, große Stabsstelle im Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) errichtet, die teilweise aus bereits vorhandenen Einheiten, teilweise aus neuen Projektgruppen bestückt wurde. Bis zur vollen Arbeitsfähigkeit verging ein weiteres Dreivierteljahr. Willkürlich wurde der Start der neuen Gesellschaft auf den 1. Januar 2024 terminiert. Sie startete zwar tatsächlich, aber ohne, dass bislang klar wäre, was sie anders macht als bisher.

Die Novelle des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG): Bisher nicht eingelöstes Versprechen

Sehr langwierige Verhandlungen gingen der Verabschiedung der Novelle des Bundesschienenwegeausbaugesetzes voraus. Von der DB und dem BMDV wurde es als „der“ Eckpfeiler der Überführung der InFrago (Schreibweise beabsichtigt) in die Gemeinwohlorientierung verstanden.

Getreu dem Narrativ, dass allein der Zustand der Infrastruktur eine Verbesserung des Bahnverkehrs in Deutschland verunmöglicht und dass allein mehr Geld den Trend umkehren werde.

Gut ist, dass die Novelle eine Förderung von Aufwandstatbeständen ermöglicht. Auch die Förderungsoption für Komponenten

Dafür, dass sie „Chefsache“ sein sollte, dauerte es sehr lange, bis die neue Steuerung der DB(-Infrastruktur) durch das Verkehrsministerium überhaupt Formen annahm.

Die Novelle des Bundesschienenwegeausbaugesetzes schafft Optionen – mehr leider erst einmal nicht.

Die BSWAG-Novelle erweckt den falschen Eindruck, dass mehr Geld und die General-sanierungen allein die Trendumkehr schaffen werden.

der digitalen Schiene, wie On-Board-Units in Fahrzeugen, sowie von Serviceeinrichtungen (gemeint sind vor allem Abstellgleise) durch den Bund ist nun grundsätzlich möglich. Dass der Bund mehr fördern darf, heißt aber noch lange nicht, dass er es auch wirklich tut. Und wenn er durch zusätzliches Eigenkapital und dessen Verzinsung sowie Abschreibung den Aufwand der Schieneninfrastrukturgesellschaft mutwillig noch zusätzlich erhöht, konterkariert er die positiven Ziele.

Das Festschreiben einer bestimmten Sanierungsstrategie und die namentliche Nennung (!) von 41 Korridoren in einem Bundesgesetz stellt der Qualität der Normsetzung in Deutschland kein gutes Zeugnis aus. Vielmehr trägt die Novelle am Tag ihrer Verabschiedung gleich wieder die nächsten Änderungserfordernisse in sich; zu unsicher ist, ob das Konzept der General-sanierungen in dieser Form Bestand haben kann.

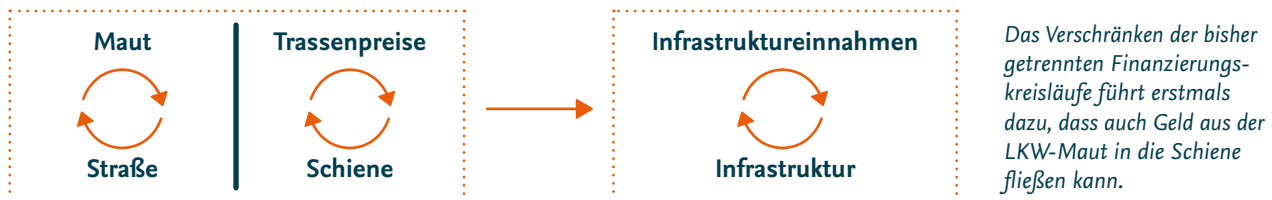
**Klassischer Schuss in den Fuß:
Durch die Eigenkapitalerhöhungen steigen die Trassenpreise, statt zu sinken.**

Gegenteil des Geplanten: Trassenpreisexlosion statt -senkung

Die Koalitionäre hatten erkannt, dass die im europäischen Vergleich exorbitant hohen Trassenpreise ein erheblicher Wettbewerbsnachteil für die Schiene sind, und wollten daher „prüfen“, wie sie gesenkt werden könnten. Offenbar weil das BMDV mit der Implementierung der InFrago aber so beschäftigt war, wurde der Prüfauftrag erst hintangestellt, später dann von der Realität überholt: Baukostensteigerungen und die massiven Eigenkapitalerhöhungen zur Einhaltung der Schuldenbremse drohen nun, den Verkehr auf der Schiene nicht nur zu schwächen, sondern gar abzuwürgen.

Großer Schritt nach vorn, kaum wahrgenommen: Aufbrechen der Finanzierungskreisläufe

Seit der Amtszeit von Verkehrsminister Peter Ramsauer hatte es geheißt: „Straße finanziert Straße“ (LKW-Maut), „Schiene finanziert Schiene“ (Trassenpreise). Hinzu kamen Steuergelder, für die Straße deutlich mehr als für die Schiene. Hier gab es einen echten Fortschritt: Seit der Mauterhöhung Anfang 2024 werden erstmalig auch deren Einnahmen für die Bestandsfinanzierung der Schieneninfrastruktur eingesetzt. Die einst angekündigten 80 Prozent der Mautmehreinnahmen sind es aber nicht.



Vision ohne Orientierung: Deutschlandtakt

Erneut fand der Deutschlandtakt Eingang in den Koalitionsvertrag. Laut BMDV gar als Leitbild, dem sich alle weiteren Maßnahmen unterordnen sollten: Infrastrukturausbau, Elektrifizierung, Digitalisierung, vielleicht sogar mehr Marktöffnung im Schienenpersonenfernverkehr. Aber schon ohne die verschärften haushalterischen Herausforderungen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klima- und Transformationsfonds im November 2023 erlahmten die Anstrengungen erkennbar. Politische Unterstützung für den Streckenausbau Hamburg–Hannover und Hannover–Bielefeld gab es vor Ort nicht – man hatte sich nicht darum bemüht.

Die dringend notwendige Etappierung – welche Maßnahmen und ihre Reihenfolge – kam über immer neue PowerPoint-Folien nicht hinaus. Die Eisenbahnabteilung im BMDV bekam keine Ansage, wie zu verfahren sei, und verhedderte sich (absichtlich?) in Bedarfsplanüberprüfungen und Verkehrsprognosenfortschreibungen, die den politischen Auftrag einer Verkehrsverlagerung auf die umweltfreundliche Schiene überhaupt nicht aufgriffen, sondern weitermachten wie bisher. Die zunächst installierte „Stabsstelle Deutschlandtakt“ wurde nach gut zweieinhalb Jahren wieder aufgelöst, etwas Greifbares wurde nicht erreicht. Die Äußerung des Bundesbeauftragten für den

Schienerverkehr Michael Theurer, der Deutschlandtakt werde „2070 fertig“, war nur die medial-spektakuläre Spitze der Orientierungslosigkeit.

(Un-)Geliebtes Kind der Politik: Deutschlandticket

Eine Neuerung, die nicht im Koalitionsvertrag zu finden war, überlagerte sämtliche anderen bahnpolitischen Themen: Das in einer Nachtsitzung des Koalitionsausschusses im März 2022 ersonnene 9-Euro-Ticket und sein Nachfolger, das Deutschlandticket. Beide Produkte haben eines erreicht: In den Tarifdschungel des ÖPNV wurde eine Schneise für regelmäßig Nutzende geschlagen, die so schnell nicht wieder zuwuchern wird. Damit wurde die Hemmschwelle für bisherige Gelegenheitsnutzende erheblich gesenkt, unabhängig vom exakten Preis des Produkts. Der Glaube jedoch, das Deutschlandticket, werde sich – allein über Mehrkunden – finanziell aus sich heraus tragen, war von Anfang an illusorisch.

Wechselbad der Gefühle: Bund und Länder liefern sich einen Dauerstreit zur Finanzierung des Deutschlandtickets. Seine Zukunft bleibt ungewiss.

Stattdessen kam das Gefühl auf, dass das BMDV rein taktisch agierte: Winkten positive Schlagzeilen, war Minister Wissing geistiger Vater des Tarifprodukts. Gab es Umsetzungsschwierigkeiten, verwies er nonchalant auf die Zuständigkeit der Länder für den ÖPNV. Zwar ging das Deutschlandticket im Mai 2023 mit deutlicher Verzögerung an den Start. Aber seine nachhaltige Finanzierung ist bis heute ungeklärt – eine Unsicherheit, die den Markterfolg und die eigentlich intendierte, weitere Vereinfachung von Tarif- und Verbündestrukturen verunmöglicht.

Kaum genutzter Ideenschatz: Beschleunigungskommission Schiene

Die Ampel erkannte, dass es im Bahnsektor nicht an Ideen, Erkenntnissen und Plänen mangelt, im Gegenteil. Konsequenterweise berief sie eine „Beschleunigungskommission“ ein, die vor allem bestehende Strategien auswerten und Maßnahmenvorschläge priorisieren sollte. Ihr Ende 2022 vorgelegter Abschlussbericht ist ein starkes Dokument des gebündelten Fachwissens der Branche. Aber auch hier verzettelte sich das BMDV in einem kleinteiligen Umsetzungsmonitoring, das keine Prioritäten setzte, kleine Maßnahmen und große (Fondsfinanzierung!) auf eine Stufe stellte und so den irreführenden Eindruck entstehen ließ, alles sei auf dem richtigen Weg.

Das bahnpolitische Fazit der XX. Legislatur lautet: Was hoffnungsfroh im Koalitionsvertrag begann, wurde nach kurzer Zeit vom Beharrungsvermögen des DB-Konzerns und seinem übermächtigen Narrativ der Generalsanierungen erdrückt. Andere Themen wurden kaum angegangen; schließlich ging es fast nur noch ums Geld. Da ein stärkeres Umsteuern, etwa durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen im Verkehr, innerhalb der Koalition nicht möglich war, kannibalisierte die Sanierung alle Zukunftsprojekte der Schiene, wie Aus- und Neubau, Elektrifizierung, Digitalisierung und nicht zuletzt den Deutschlandtakt.




Dass die Schieneninfrastrukturfinanzierung überjährlig erfolgen muss, ist Konsens – nicht nur in der Beschleunigungskommission Schiene.

2

Finanzierung der Schieneninfrastruktur

Vom jährlichen Roulette zur Planungssicherheit

Nicht nur, dass die Schieneninfrastruktur in den vergangenen Jahrzehnten strukturell unterfinanziert war: Der Mittelhochlauf der vergangenen Jahre war trotz der LuFVen erratisch und kaum planbar. Das muss sich ändern, damit die Bahnbauindustrie Kapazitäten bildet und so die Stückkosten endlich sinken können. Dazu brauchen wir eine überjährige Finanzierung, am besten durch einen oder zwei Fonds.



„Die Bundesrepublik Deutschland kann sich immer nur eines von beidem leisten, entweder eine Bundeswehr oder eine Bundesbahn.“

Wieder aktuell: Bundeswehr oder (Bundes-)Bahn?

Die strukturelle Unterfinanzierung der Eisenbahn in Deutschland hat eine lange Geschichte. Kanzler Helmut Schmidt meinte schon in den Siebzigerjahren, die Bundesrepublik Deutschland könne sich nur eines leisten – entweder die Bundeswehr oder die

Bundesbahn, nicht beides gleichzeitig. Fünfzig Jahre später hat es den Anschein, als seien wir wieder an diesem Punkt angekommen.

Dreißig Jahre nach der vollständigen Entschuldung von Bundes- und Reichsbahn ist der Konzern wieder deutlich höher verschuldet als Mitte der Neunzigerjahre.

Die Bahnreform der Neunzigerjahre ging davon aus, dass die Schiene sich aus sich selbst heraus finanzieren könne. Nach der Totalentschuldung von Bundes- (BRD) und Reichsbahn (DDR) sowie ihrer Zusammenführung zur Deutsche Bahn AG wurde der Aus-

Schieneninfrastrukturfinanzierung nach der Bahnreform: zu Beginn über zinslose Kredite, danach seit einem Vierteljahrhundert über Baukostenzuschüsse.

und Neubau zunächst über zinslose Kredite des Bundes an sein eigenes Unternehmen finanziert; später kamen Baukostenzuschüsse hinzu, die als verlorene Zuschüsse ausgereicht wurden und nicht in der Bilanz aktiviert und abgeschrieben werden mussten.

Gut, aber nicht ausreichend: Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen

Der daraus resultierende Spardruck und der letztlich gescheiterte Börsengang (2008) machten offenbar, dass eine Sicherung des Netzbestands – trotz der Stilllegung mehrerer tausend Streckenkilometer – auf dieser Grundlage nicht funktionieren würde. Daher wurden seit dem Jahr 2009 über eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV I 2009–2014; LuFV II 2015–2019; seit 2020 LuFV III) feste und stetig steigende Beträge aus Haushaltsmitteln in die Infrastruktur der DB gegeben.

Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen waren besser als der Zustand davor. Die weitere Alterung und Verschlechterung des Infrastrukturzustands haben sie aber nicht aufhalten können.

Der erhoffte Erfolg stellte sich dennoch nicht ein: Mehrfach wurde versprochen, dass der Alterungsprozess der Anlagen innerhalb kurzer Zeit gestoppt werden würde und das durchschnittliche Alter der Werke dann sinken werde. Dieser Punkt sollte schon einmal 2019, am Ende der LuFV II, erreicht sein, was aber nicht gelang. Derzeit heißt es, dass das Jahr 2024 die Trendumkehr bringen werde.

Zwar haben die LuFVen eine Mittelverstärkung für den Netzerhalt gebracht. Aber gerade angesichts des nun nicht mehr zu leugnenden bescheidenen Zustands der Infrastruktur reichen diese Mittel noch immer nicht aus. Hinzu kommt, dass die Mittel für den Aus- und Neubau der Infrastruktur kaum steigen. Im Gegenteil: Im Haushaltsentwurf für 2025 waren weniger als eine Milliarde Euro dafür vorgesehen. Das wäre weniger als die Hälfte dessen, womit Österreich plant – bei einer Fläche, die weniger als ein Fünftel so groß ist wie die Deutschlands.

Von der Schweiz und Österreich lernen – aber richtig: Der Infrastrukturplan muss Gesetzeskraft erlangen. Damit gilt es, die Finanzierung der Projekte abzusichern.

Statt jährlichem Geschacher und Konjunkturprogrammen: Schieneninfrastrukturfonds

Aber nicht nur die (zu geringe) Höhe der Schieneninfrastrukturfinanzierung ist ein jahrzehntealtes Problem, sondern auch die mangelnde Stetigkeit und Planbarkeit – was übrigens auch für das Verkehrsangebot gilt. Finanzierungszusagen, die streng genommen nur für ein Haushaltsjahr gelten und danach weitgehend wieder „einkassiert“ werden können, passen einfach nicht zur Verkehrsinfrastruktur. Das gleiche gilt für gelegentliche Konjunkturprogramme, die kurzfristig hohe Summen bereitstellen: Mit ihnen kann man Empfangsgebäude frisch anstreichen, viel mehr aber auch nicht.

Daher müssen wir auf die Erfahrungen aus anderen Staaten, vor allem der Schweiz und Österreich zurückgreifen: Diese finanzieren ihre Schieneninfrastruktur nicht direkt aus dem Haushalt, sondern aus einem Infrastrukturfonds, der im Falle der Schweiz auch aus Mitteln der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, also der LKW-Maut, gespeist wird. Die Projekte, die aus dem oder den Fonds (die Beschleunigungskommission plädierte für zwei Fonds, einen für Bestandserhalt und einen für Aus- und Neubau) finanziert werden sollen, sollten im Rahmen eines regelmäßig zu aktualisierenden Infrastrukturplans vom Bundestag beschlossen werden. Mit diesem muss dann auch die Projektfinanzierung abgesichert werden. Selbstverständlich ist das Parlament regelmäßig über den Projektfortschritt auf dem Laufenden zu halten. Wichtig aber ist, dass die konkreten Projekte und ihre Finanzierung nicht mehr auseinanderfallen dürfen. Sonst bliebe es dabei, dass Bundesverkehrswegepläne im Bereich Schiene Wunschlisten sind, weil die Finanzierung der Projekte oft häufig über Jahrzehnte nicht zustande kommt.



Schenker-Verkauf statt zur Entschuldung für den Aufbau des oder der Fonds nutzen

Natürlich ist ein Fonds zunächst nur eine Hülle, die sich nicht von selbst füllt. Die Form der Finanzierung sagt noch nichts aus über ihre Höhe. Für den Start eines oder mehrerer Fonds bietet sich gerade jetzt, da der Verkauf der Schenker AB, der (Straßen-) Logistiktochter des DB-Konzerns, ansteht, eine einmalige Chance. Die für den Schenker-Verkauf erwarteten 14 bis 15 Milliarden Euro sollten nicht in die Entschuldung der DB AG gesteckt werden. Was zunächst vernünftig klingt, führt womöglich nur dazu,

dass der Reformdruck auf den Konzern geringer und die Versuchung übermächtig wird, nur wieder neue Schulden zu machen. Für Infrastrukturprojekte dagegen werden die Mittel dringend benötigt.

Wir plädieren für einen eigenständigen Schieneninfrastrukturfonds. Damit soll vermieden werden, dass – wie in der Vergangenheit so oft – Mittel, die eigentlich für die Schiene vorgesehen waren, kurzfristig für die Straße umgewidmet werden.

Wichtig ist, dass Verkehrsinfrastruktur überjährig durch Fonds finanziert wird. Wir halten dabei einen separaten Fonds für die Schiene besser als einen für alle Verkehrsträger.

Privates Kapital für die Schieneninfrastruktur würde den Gewinnruck wieder erhöhen – den die „gemeinwohlorientierte“ Schieneninfrastrukturgesellschaft doch gerade senken soll.

den, etwa, weil dort mehr „Schubladenprojekte“ bzw. mehr planfestgestellte Projekte vorbereitet sind. Vielmehr müssen die Planungsprozesse für die Schiene weiter beschleunigt werden.

Privates Kapital? Sehr gern, aber nicht für die Infrastruktur!

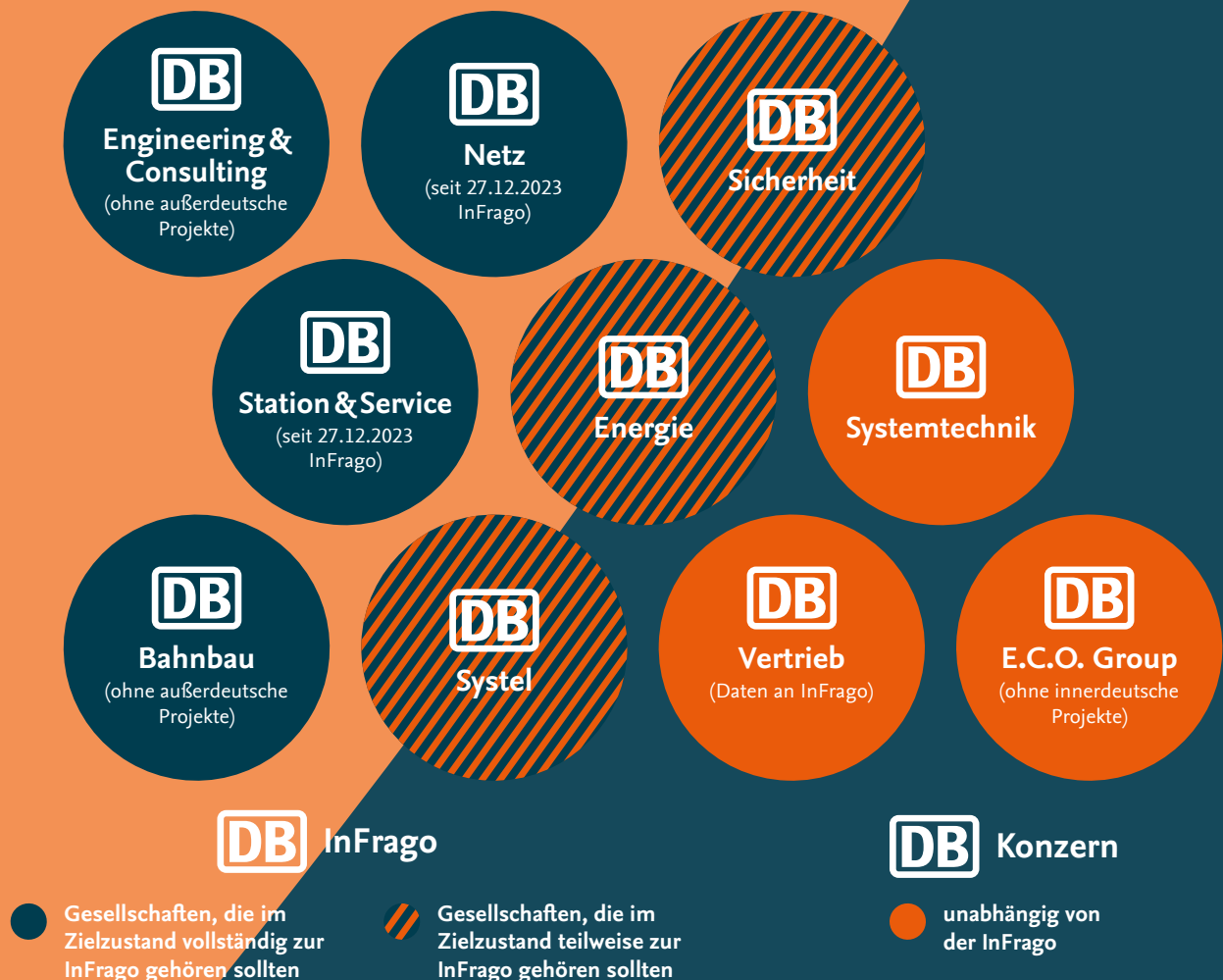
Schließlich plädieren wir dafür, den oder die Fonds nicht zusätzlich mit privatem Kapital zu speisen, wie es gelegentlich gefordert wird („PPP“). Der Weg zur Gemeinwohlorientierung der Infrastruktur wurde gerade aus der Erkenntnis heraus angetreten, dass der betriebswirtschaftliche Ergebnisdruck einer Aktiengesellschaft keine volkswirtschaftlich optimalen Ergebnisse bringt – um die es bei öffentlicher Infrastruktur aber gerade geht. Hier nun privates Kapital zu mobilisieren, würde diese Erkenntnis sofort wieder konterkarieren. Privates Kapital für die Schiene ist ausdrücklich erwünscht, aber eben in den Wettbewerbsbereichen; dort kann es den besten Nutzen stiften. Besondere Potenziale gibt es im Schienenpersonenfernverkehr.

Privates Kapital kann großen Nutzen für den Schienenverkehr stiften. Es sollte aber im wettbewerblichen Bereich angelegt werden, nicht für die neutrale Infrastruktur.

3

Entflechtung der DB-Monopolbereiche Für volle finanzielle Transparenz

In der vergangenen Legislaturperiode hat die Bundespolitik versucht, mehr Steuerung der Infrastruktur unter dem Dach des integrierten Konzerns zu verwirklichen. Es hat sich gezeigt, dass diese Quadratur des Kreises nicht möglich ist. Zu gering sind die tatsächlichen Reformschritte, zu pompös die Versuche der DB, des Kaisers neue Kleider anzupreisen, obwohl er für alle sichtbar nackt ist. Für mehr Transparenz und bessere Steuerung der Schieneninfrastruktur hilft allein die vollständige Entflechtung von Monopol- und wettbewerblichen Bereichen des Konzerns.



Entflechtung der DB-Monopolbereiche

Die Eisenbahn ist eine Netzwirtschaft – bei allen offensichtlichen Unterschieden vergleichbar mit Branchen wie Post, Telekommunikation, Elektrizitäts- und Gasmärkten. In diesen ist die Trennung der für die Dienstleistung benötigten Infrastruktur als neutraler „Benutzeroberfläche“ (natürliches Monopol) einerseits und der Erbringung der Dienstleistung selbst (Wettbewerbsbereich) die absolute Regel.

Bei der Eisenbahn war eine solche Trennung bereits in der Bahnreform der Neunzigerjahre angelegt. Sie wurde allerdings in der Schröder-/Mehdorn-Ära vor allem wegen des angestrebten Börsengangs nicht umgesetzt. Das meiste Kapital, das die sicherste Rendite über zumindest einen mittleren Zeitraum abwerfen würde, ist in der Infrastruktur gebunden. Sprich: Für einen möglichst hohen Privatisierungserlös aus Sicht der Beteiligungsverwaltung im Bundesfinanzministerium schien eine Teilprivatisierung auch der Infrastruktur ein cleverer Schritt zu sein. Die Sorgen vieler Beschäftigter um den konzernweiten Arbeitsmarkt passte gut dazu. So blieben Infrastruktur und Transportgesellschaften weiter unter einem Dach.

„Die Welt ist nicht genug“ statt Konzentration aufs Kerngeschäft?

Der Börsengang der Deutsche Bahn AG scheiterte nach der Finanzkrise der Jahre ab 2008. Der integrierte Konzern aber nahm den damit eigentlich notwendigerweise zusammenhängenden Kurswechsel nicht vor. Wurde schon damals seitens der Politik gefordert, man möge sich auf das Kerngeschäft „Eisenbahn in Deutschland“ konzentrieren, verhielt sich die Konzernleitung so, als gälte weiter das Leitbild vom „internationalen Mobilitäts- und Logistikdienstleister“. Die mit dem Kern des Konzerns nie richtig verwachsene (Straßen-)Logistiktochter DB Schenker wurde nicht verkauft, und noch 2010, nach der Absage des Börsengangs, kaufte die DB das britische Unternehmen Arriva, das Personenverkehrsleistungen in ganz Europa anbietet. Arriva wurde erst nach einer erheblichen Wertkorrektur und einem scheinweisen Verkauf einzelner Ländergesellschaften endgültig 2024 abgestoßen; der Schenker-Verkauf ist derzeit (Herbst 2024) noch nicht abgeschlossen.

Das internationale Engagement des Konzerns reicht aber noch weiter. Nicht nur berät die Deutsche Bahn mit ihrer E.C.O. Group – die im Übrigen gesellschaftsrechtlich kaum zu fassen ist – in aller Herren Länder in Fragen des öffentlichen Verkehrs, sie betreibt auch

selbst ÖV-Systeme in Amerika, Afrika und Asien. Das Argument, damit würden Erfahrungen generiert, die hier in Deutschland relevant seien, vermag nicht zu überzeugen.

Integrierter Konzern in Deutschland – wenig offensichtliche Diskriminierung

Dass Tochterunternehmen desselben Staatskonzerns DB einerseits Eigentümer von ziemlich genau 90 Prozent des Gleisnetzes, fast des gesamten Bahnstromnetzes sowie

Es wird Zeit, dass die Eisenbahn wie andere Netzwirtschaften behandelt wird. In der Energiewirtschaft ist die Trennung von Infrastruktur (Energienetze, Monopol) und Dienstleistung (Strom- oder Gaslieferung) gang und gäbe – und hat sich bewährt.

ÖV-Systeme in Übersee zu betreiben, lenkt bestenfalls vom Management der Eisenbahn in Deutschland ab. Schlechtestenfalls belastet das Engagement den Bundeshaushalt.

Zu lange verwirklichte sich die Konzernführung durch weltweites Engagement – zum Schaden der Eisenbahn in Deutschland.

Entflechtung der DB-Monopolbereiche

der allermeisten Verkehrsstationen sind und andererseits wettbewerbliche Leistungen im Fern-, Regional- und Güterverkehr auf diesen Netzen anbieten, enthält noch immer erhebliches Diskriminierungspotenzial. Zwar gibt es (fast) keine offensichtliche Bevorzugung der Konzernschwestern durch die InFrago mehr. Dazu leistet die Bundesnetzagentur zu gute Arbeit und überprüft mögliche Diskriminierungen der Zugangsberechtigten umgehend und sehr genau.

Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträge

Die Probleme liegen woanders, etwa in der Konzernfinanzierung. Durch die zwischen allen relevanten Tochterunternehmen (InFrago, Energie, aber eben auch Fernverkehr, Regio und Cargo) einerseits und der Holding Deutsche Bahn AG andererseits bestehenden Ergebnisabführungs- und Beherrschungsverträge werden die Jahresergebnisse der Einzelgesellschaften auf Konzernebene konsolidiert. Allein schon dadurch werden Möglichkeiten der Bilanzgestaltung geschaffen, die die Verantwortlichen der Regulierung mit ihren bescheidenen Instrumenten von außen nicht alle erkennen können.

So ist zwar prinzipiell durch die LuFV vorgegeben, dass die Gewinne aus den Infrastruktur-Monopolbereichen über die Holding an den Bund ausgeschüttet werden müssen, um sie dann zu reinvestieren. Aber in der Vergangenheit hat es durchaus Jahre gegeben, in denen die Gewinne aus der Infrastruktur höher waren als die an den Bund ausgeschüttete Dividende.

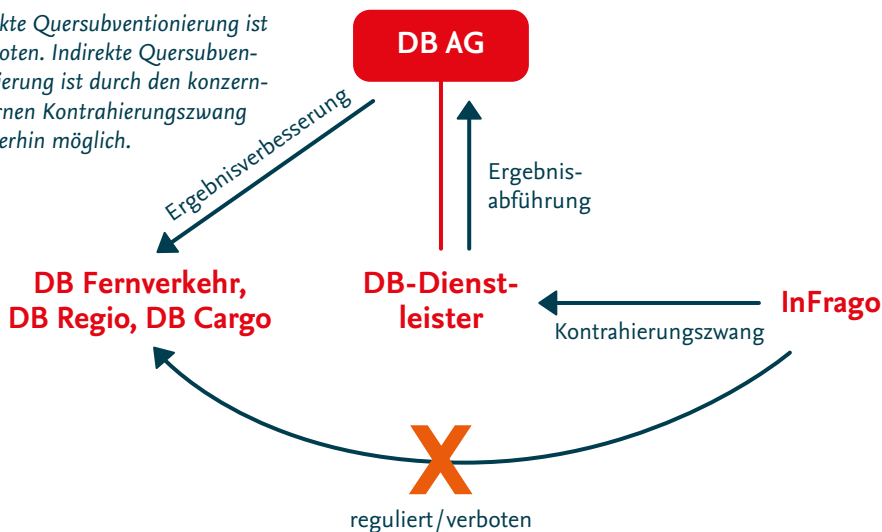
Dass diese Konstruktion problematisch ist, zeigt die ausstehende Entscheidung der EU-Kommission gegen die DB Cargo. Analog zu einem ähnlichen Fall in Frankreich wird es voraussichtlich ab 2026 keinen Verlustausgleich von der DB Cargo durch den Konzern mehr geben dürfen. Andernfalls wäre es eine verbotene Beihilfe, die den Markt

verzerrt. Die weiteren Wettbewerbstöchter der DB AG, wie DB Regio und DB Fernverkehr, haben zwar in den vergangenen Jahren bei Weitem nicht so desaströse Ergebnisse erwirtschaftet wie die DB Cargo. Aber auch sie stehen wirtschaftlich stark unter Druck, und das Konstrukt ist dasselbe.

Konzerninterner Kontrahierungszwang ermöglicht Tricks
Vor allem hat der Konzern viele Möglichkeiten, den regulierten Gewinn der Infrastrukturen gering zu halten. Durch den konzerninternen Kontrahierungszwang (Konzerngesellschaften sind

Die Konzernfinanzierung ist von außen kaum zu fassen. Auch die Regulierungsbehörde vermag das nicht. So bleibt weitgehend unklar, wer innerhalb des Konzerns gut und wer schlecht wirtschaftet. Die Intransparenz schadet dem Gesamtsystem.

Direkte Quersubventionierung ist verboten. Indirekte Quersubventionierung ist durch den konzerninternen Kontrahierungszwang weiterhin möglich.



Entflechtung der DB-Monopolbereiche

gehalten, Dienstleistungen bei ihren Konzernschwestern einzukaufen und nicht konzernextern) können etwa die InFrago oder die DB Energie genötigt werden, bei Konzernunternehmen wie der Bahnbaugruppe, der DB System, der DB Services oder anderen überhöhte, eigentlich nicht marktfähige Preise zu zahlen. Diese fließen in die regulierten, von den Nutzern der Infrastruktur zu zahlenden Trassen-, Stations- und Stromnetzgebühren ein. Die Gewinne der Dienstleister aber fallen auf der Holdingebene an und können die im Wettbewerb stehenden DB Fernverkehr, Regio und Cargo unterstützen, ohne dass die Regulierungsbehörde davon Kenntnis erlangt.

Einheitliche Konzernfinanzierung verzerrt den Markt

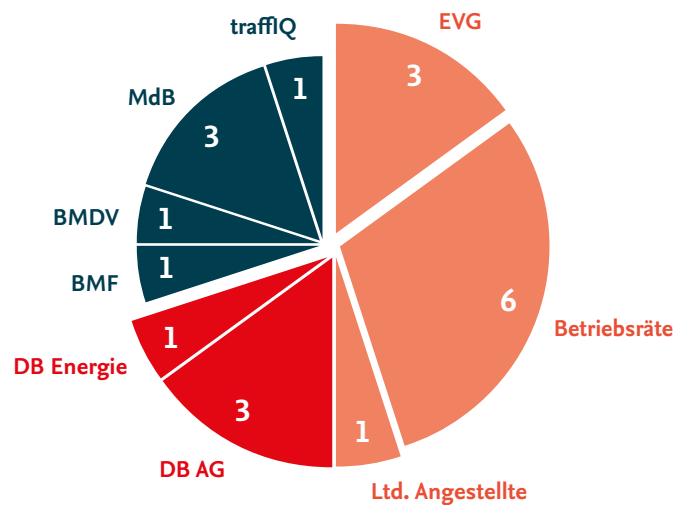
Ferner profitieren die Wettbewerbstöchter des DB-Konzerns vom positiven Rating des Gesamtkonzerns. Dieses ist interessanterweise, gerade angesichts der steigenden Mittel, die der Bund in die Infrastruktur gibt, nochmals nach oben angepasst worden. Dabei preisen die Agenturen keineswegs die Managementexzellenz der DB, sondern lediglich, dass das Unternehmen im Ernstfall sowieso wieder von der Staatskasse finanziert wird. An dem Grundprinzip ändert es kaum etwas, dass die von den Tochterunternehmen zu zahlenden konzerninternen Kreditzinsen individuell ausgewiesen werden. Dass in der Vergangenheit zumindest DB Fernverkehr und die DB Cargo von „zu günstigen“ Krediten profitierten, hat ein Gutachten im Auftrag der Bundesnetzagentur klar gezeigt.

Heutige Konzernstruktur verhindert Gemeinwohlorientierung

Entgegen der Festlegung im Koalitionsvertrag („Die Gewinne aus dem Betrieb der Infrastruktur verbleiben in der Infrastrukturgesellschaft“) blieb der Ergebnisabführungs- und Beherrschungsvertrag erhalten. Damit ist nicht nur an der Finanzierung nichts geändert, sondern vor allem die Gemeinwohlorientierung hintertrieben worden. In der InFrago „herrscht“ weiterhin der Konzern DB AG.

Daran ändern auch die neu in die Satzung aufgenommenen Gemeinwohlziele nichts. Es gibt weiterhin ein Infrastrukturressort beim Gesamtkonzern, dessen Chef der Aufsichtsratsvorsitzende der InFrago bleibt, und der dort somit Inhalte und Agenda wesentlich steuern kann. Von den 20 Mitgliedern des InFrago-Aufsichtsrats vertreten zehn die Arbeitnehmerseite, vier weitere sind Angehörige anderer Konzerngesellschaften. Diese 14 Personen haben immer ein Interesse daran, dass sich am Bisherigen möglichst wenig ändert. Hinzu kommen lediglich zwei VertreterInnen des BMDV und des BMF, drei Mitglieder des Bundestags sowie ein weiteres externes Mitglied. Auf gesellschaftsrechtlichem Weg ist so keine Kontrolle und schon gar keine Änderung möglich.

„Steuerung“ der DB InFrago im Aufsichtsrat (Stand: Oktober 2024)



Trotz Nachbesserung im Herbst 2024 kontrolliert sich die DB im Aufsichtsrat der InFrago hauptsächlich selbst: Von zwanzig Mitgliedern haben 14 kein ernsthaftes Interesse an strukturellen Reformen.

Entflechtung der DB-Monopolbereiche

Um voranzukommen, müssten VertreterInnen der Nutzer des Netzes, also vor allem Eisenbahnverkehrsunternehmen, in das Aufsichtsgremium aufgenommen werden.

Durch seine über Jahrzehnte verfestigten Strukturen tut der integrierte Konzern alles, um sich selbst zu erhalten. Mehrere hundert Mitarbeitende sichern vor allem die eigenen Arbeitsplätze. Der Eigentümer Bund darf dies nicht mehr länger dulden.

Kommunikative Übermacht der Deutsche Bahn AG

Die Erfahrungen der vergangenen Legislaturperiode haben überdeutlich gezeigt, dass in der Frage der kompletten Trennung von Monopol- und Wettbewerbsbereichen der heutigen Deutsche Bahn AG keine sinnvolle Kompromisslösung möglich ist. Die Tendenzen des Konzerns, sich um seiner selbst so zu erhalten, wie er ist, sind schlicht zu groß. Und sie können sich angesichts mehrerer hundert Mitarbeitender in den Bereichen Strategie, Regulierung, Politik, Marketing, Kommunikation der DB AG sowie praktisch aller ihrer Tochtergesellschaften auch immer Gehör verschaffen. Das gilt auf europäischer, Bundes- und Länderebene. Nur so ist es zu erklären, dass es den integrierten Konzern trotz erwiesener bescheidener Performance noch immer in dieser Form gibt. Die Ineinssetzung „Eisenbahn gleich Deutsche Bahn“ ist daher auch Jahrzehnte nach der grundsätzlichen Marktöffnung in großen Teilen der Öffentlichkeit vorherrschend.

Finanzielle Entflechtung

Die vollständige Trennung von Monopol- und Wettbewerbsbereich bedeutet die Herauslösung der heutigen DB InFrago AG (Fusionsprodukt der ehemaligen DB Netz AG und der DB Station & Service AG) sowie des Bahnstromnetzes der heutigen DB Energie GmbH aus dem Konzernverbund.

Hinzutreten können noch einige weitere, kleinere Gesellschaften, die weit überwiegend infrastrukturbezogene Dienstleistungen anbieten. Diese bundes-eigene Gesellschaft sollte die Rechtsform einer GmbH erhalten, um so den Bundes-einfluss angemessen durchsetzen zu können.

Der Wegfall der Konzernfinanzierung wird zum ersten Mal eine echte Transparenz ermöglichen. Der Bund als Eigentümer wird erken-

nen, an welchen Stellen im Konzern tatsächlich Geld verdient und wo es womöglich verschwendet wird. Für die Infrastruktur muss auch so eine auskömmliche Finanzierung sichergestellt werden. Aber immerhin dürfte man zukünftig sicher darin sein, dass mit den erheblichen Mitteln wirklich das finanziert wird, was versprochen wurde.

Es ist nicht auszuschließen, dass nach kurzer Zeit neben der bereits bekannten Schieflage bei der DB Cargo ähnliche Probleme bei DB Fernverkehr und DB Regio offenbar werden. Der Eigentümer Bund hat es dann in der Hand zu entscheiden, ob er diese Töchter behalten oder (teilweise) privatisieren möchte.

Die Herauslösung des Monopolbereichs aus der Konzernfinanzierung schafft die notwendige Transparenz, mit der allein die notwendigen Milliardensummen aus dem Haushalt gerechtfertigt werden können.

Entflechtung der DB-Monopolbereiche

Personelle Entflechtung

Wesentliches Argument für den Erhalt des integrierten Konzerns, vor allem von Arbeitnehmerseite, war stets der Erhalt des konzernweiten Arbeitsmarkts. Die Sorge vor Arbeitslosigkeit rührt noch aus Zeiten um die Jahrtausendwende. Sie ist nicht mehr gerechtfertigt. Jegliche Beschäftigte im Eisenbahnbereich haben heute einen sicheren Arbeitsplatz. Und: Wechsel zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereichen hat es in den vergangenen Jahren beim Gros der Beschäftigten kaum gegeben.

Im Managementbereich dagegen sind derlei Wechsel üblich. Für die EntscheiderInnen ist es wichtig, mit beiden Seiten, Infrastruktur und Betrieb, vertraut zu sein. Wechsel sind aber heikel, wenn etwa ein Mitarbeiter der Infrastruktur zu einem Betreiber wechselt und Wissen über künftige Strategien der Mitbewerber nutzen kann. Solcherlei „berufliche Mobilität“ ist regulierungsrechtlich heute nur ansatzweise geregelt und lässt viel Interpretationsspielraum offen. Eine Branchenvereinbarung dazu hat die DB nicht beachtet. Hier muss mehr Klarheit geschaffen werden.

Und: Die an sich begrüßenswerte Offenheit für Wechsel muss für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen gelten, nicht nur für jene der DB.

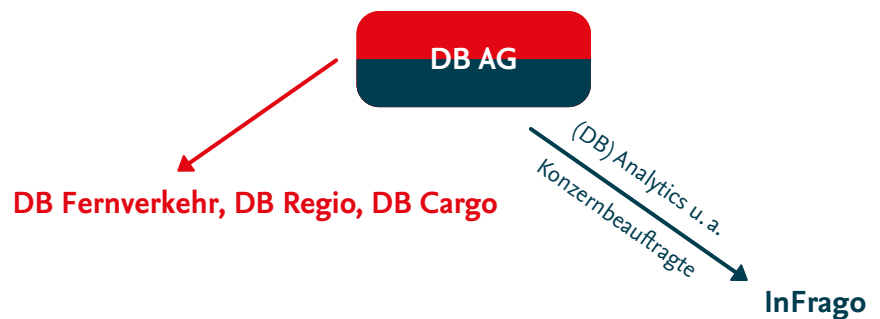
Funktionelle Entflechtung

Bisher regulierungsrechtlich kaum geregelt ist etwas, das man als „funktionelle“ Entflechtung bezeichnen müsste. So verfügt die DB Holding über viele Beschäftigte, die sowohl im Monopol- als auch den Wettbewerbsbereich aktiv sind. Sie müssen einem der Bereiche zugeordnet werden. Das gilt beispielsweise für die heutige Konzernkommunikation, aber auch für Recht, Politik und Strategie.

Die „Konzernbevollmächtigten“ als Ansprechpartner vor Ort in den Bundesländern müssen abgeschafft werden; gleiches gilt für „Konzernbeauftragte“ mit oftmals sehr unklar geregelten Aufgaben. DB Analytics, eine etwa hundert Personalstellen starke Einheit bei der Holding, die konzernweite Datenanalysen durchführt, sollte bei der InFrago angesiedelt werden, soweit Infrastruktur betroffen ist.

Der in letzter Zeit zu beobachtende Trend, dass bestimmte Funktionen (Netzentwicklungsplanungen, Bauabnehmer), die tendenziell infrastrukturbezogen sind, eher bei der Holding angesiedelt werden, muss umgekehrt werden. Zum einen ermöglicht diese Entwicklung bei der InFrago teure Verrechnungen. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die InFrago bei einer künftigen Selbstständigkeit ohne Fähigkeiten in bestimmten Kernkompetenzen dasteht, was es unbedingt zu vermeiden gilt.

Der konzerninterne Arbeitsmarkt ist in der heutigen Form nicht mehr notwendig. Er sollte sich stattdessen für die Gesamtbranche öffnen.



Personen, die heute in der Holding arbeiten, müssen eindeutig entweder dem Monopol- oder dem Wettbewerbsbereich zugeordnet werden. Wer für die Infrastruktur arbeitet, muss dort als MitarbeiterIn geführt werden.

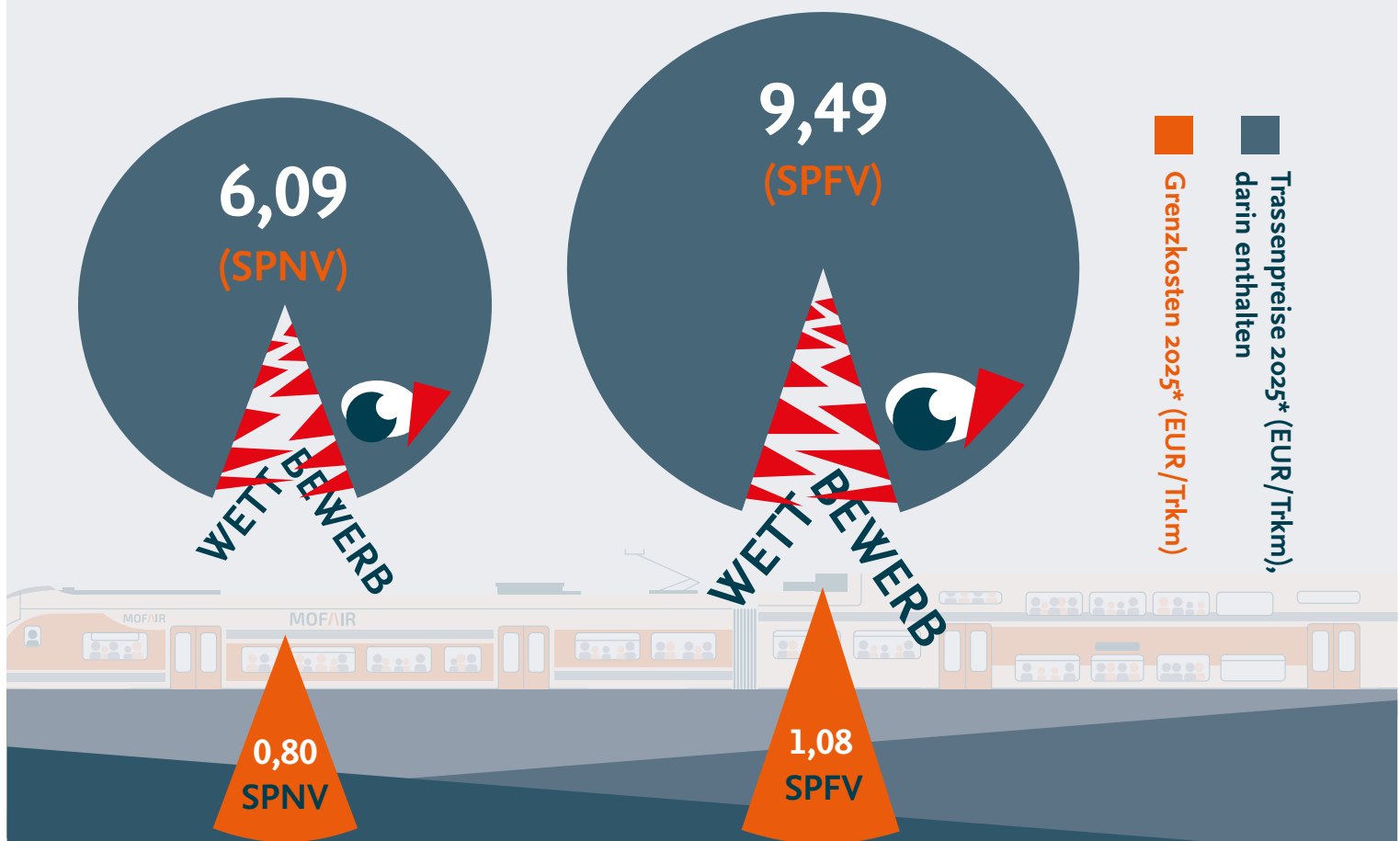
Die eindeutige Zuordnung auf entweder den Monopol- oder die wettbewerblichen Bereiche darf jedoch nicht dazu führen, dass die Holding teure Mitarbeitende der InFrago zuschiebt, und diese dann über Trassenpreise mitfinanziert werden.

4

Fairer Wettbewerb auf der Schiene und für die Schiene

Netzzugang anders bepreisen

In Deutschland sind die Trassenpreise („Schienenmaut“) so hoch wie nirgendwo sonst in Europa. Sie sind der Mühlstein um den Hals des Schienenverkehrs in Deutschland, denn der Straßenverkehr kennt solche Abgaben mit Ausnahme der LKW-Maut nicht. Hinzu kommt, dass die hohen Preise auch den Wettbewerb auf der Schiene verzerren können. Das muss sich ändern.



* Durchschnittswerte

Infrastruktur ist knapp; ihre Nutzung sollte bepreist werden – nicht nur auf der Schiene

Infrastruktur ist ein knappes Gut, deren Bepreisung an sich sinnvoll ist. Ihre Nutzung soll entsprechend sinnvoll erfolgen; die Kapazität soll möglichst effizient genutzt werden. Nur: Dieser Grundsatz gilt nicht für die Straße. Infrastrukturnutzungsentgelte gibt es hier lediglich für den Güterverkehr oberhalb von 7,5 Tonnen, nur auf einem Teil des Straßennetzes (Autobahnen und bestimmte Bundesstraßen); und das Parken an diesen Straßen ist kostenfrei. Reicht der Platz dafür nicht aus, werden auf Kosten der Steuerzahlenden neue Anlagen gebaut. Wie anders auf der Schiene: Jeder gefahrene Kilometer auf Deutschlands Schienen wird bepreist, und auch jede Abstellung kostet Geld. Hier ist die Schiene von Anfang an gegenüber der Straße im Hintertreffen. Die Ausweitung einer nutzungsabhängigen Maut auf leichtere LKW und auf PKW wäre daher absolut geboten.

Auf der Schiene ist jede Fahrt und jedes Abstellen kostenpflichtig. Dagegen ist die Straße in den allermeisten Fällen einfach „da“. Das ist kein fairer Wettbewerb.

Grenzkostenprinzip einführen

Vom Schienenverkehr wird nicht nur erwartet, dass er die Kosten eines zusätzlich fahrenden Zuges trägt („unmittelbare Kosten des Zugbetriebs, uKZ“ = Grenzkosten, also etwa für die Fahrplanerstellung und das Schalten der Fahrstraße), sondern er soll zusätzlich auch einen wesentlichen Teil der Instandhaltung des Netzes tragen. Deutschland macht, anders als viele andere Mitgliedsstaaten, daher von der Möglichkeit im europäischen Recht Gebrauch, sogenannte Vollkostenaufschläge zu erheben. Diese „Aufschläge“ sind von der Größenordnung weit mehr als das, sie machen zwischen ca. 50 Prozent (einige Segmente

des Güterverkehrs) und 88 Prozent (SPNV; zu diesem gehören zwei Drittel der gefahrenen Trassenkilometer) der tatsächlich pro Trassenkilometer zu zahlenden „Schiennenmaut“ aus. Es liegt auf der Hand, dass diese unnötige und zusätzliche Last ein Mühlstein um den Hals des Schienenverkehrs im Wettbewerb der Verkehrsträger ist.

Heute soll sich die Schiene – anders als die Straße – im Betrieb aus sich selbst heraus finanzieren.

Dass das Grenzkostenprinzip nicht längst umgesetzt ist, dürfte zwei Gründe haben: Zum einen profitiert der integrierte Konzern von den hohen nominellen Trassenpreisen. Er erhält dadurch mehr Volumen, mehr „Spielgeld“, das im Konzern bewegt und eventuell auch für andere als infrastrukturelle Zwecke dienstbar gemacht werden kann. Zum anderen impliziert der Übergang zum Grenzkostenprinzip auch eine stärkere Haushaltsfinanzierung der Schieneninfrastruktur, da deren Kosten nun einmal gedeckt werden müssen.

Die Vollkostenaufschläge, und vor allem ihre gewaltige Höhe, waren und sind auch ein Mittel der Haushaltskonsolidierung. Sachgerecht ist das jedoch nicht.

Allerdings wäre der tatsächlich aus dem Bundeshaushalt zusätzlich zu erbringende Betrag bei Weitem nicht so hoch wie das heutige Volumen der Vollkostenaufschläge. So werden zwei Drittel der Trassenkilometer im SPNV gefahren, d.h. knapp vier Milliarden Euro werden von der InFrago für Vollkostenaufschläge im SPNV vereinnahmt. Diese Kosten sind bei den SPNV-EVU ein durchlaufender Posten, der durch die Aufgabenträger und die Bundesländer über Regionalisierungsmittel des Bundes bezahlt werden – die der Bund heute letztlich sich selbst zahlt. Im Güter- und im Fernverkehr ist die Situation eine andere, aber auch hier hat es in der Vergangenheit immer wieder Trassenpreisförderungen des Bundes gegeben, für die es beim Grenzkostenprinzip keinen Bedarf mehr gäbe.

Heute ist die Anreizregulierung hochkomplex und verursacht einen großen bürokratischen Aufwand. Im Ergebnis sichert sie dem Betreiber der Schienenwege aber ein nahezu risikoloses Einkommen und wird ihrem Anspruch kaum gerecht.

Anreizregulierung neu justieren

Die derzeitige Anreizregulierung kennt (analog anderer Netzwerkökonomien) fünfjährige Regulierungsperioden. Für diese wird ein sogenanntes „Ausgangsniveau der Gesamtkosten“ (AGK) definiert, das über die folgenden Jahre mittels eines Inflations- und eines Produktivitätsindex jährlich zur „Obergrenze der Gesamtkosten“ (OGK) fortgeschrieben wird. Diese Summe definiert das Maximum dessen, was die InFrago aus Trassenerlösen einnehmen darf, wobei eine historische Verkehrsmenge unterstellt wird. Der Anreiz für die InFrago besteht darin, möglichst mehr Trassen zu verkaufen; diese Zusatzeinnahmen darf sie behalten. Das war einmal verkehrspolitisch sinnvoll und gewollt („mehr Verkehr auf die Schiene“), führt aber in der Realität heute eher zu einer „Überfüllung“ und damit zu Unzuverlässigkeit und Unpünktlichkeit.

Die Anreizregulierung muss sich weniger an den Kosten und vielmehr an der Qualität des Netzes orientieren.

Keine Rolle spielt dagegen die Qualität der Infrastruktur, im Gegenteil: Über die OGK bekommt die InFrago de facto eine Einnahmensumme garantiert, egal wie bescheiden ihre Performance ist. Das parallel existierende Anreizsystem zwischen InFrago und den Eisenbahnverkehrsunternehmen soll dies zwar leisten, ist aber überaus bürokratisch, parteiisch und steuert praktisch nichts.

Die Anreizregulierung muss daher grundlegend überdacht und mindestens um Qualitätskomponenten erweitert werden, wie es die Monopolkommission vorschlägt. Das

Irrweg Eigenkapitalfinanzierung

Keine Stärkung, sondern Schwächung der Schiene

Wegen Zinsen und Abschreibungen steigen die Preise pro Trassenkilometer dramatisch. Bleibt die Trassenpreisbremse für den SPNV bestehen, steigen die Preise für Fern- und Güterverkehr pro Milliarde um 2 Prozent zusätzlich an.



Anreizsystem muss deutlich entschlackt und effizienter gemacht werden. Und es muss von einer neutralen Schiedsstelle überwacht werden.

Eigenkapitalfinanzierung der InFrago sofort beenden

Die Trassenpreisexplosion für das Jahr 2025 und die Folgejahre rührt keineswegs in erster Linie aus der (objektiv vorhandenen) Baukostensteigerung der vergangenen Jahre. Der Hauptgrund liegt in dem Bestreben vor allem des Bundesfinanzministeriums, um jeden Preis die Schuldenbremse einzuhalten. Daher drängte es in den vergangenen Jahren immer mehr darauf, Gelder für die Schieneninfrastruktur weniger als wettbewerblich und bilanziell neutrale Baukostenzuschüsse, sondern als Erhöhungen des Eigenkapitals an die InFrago zu geben. Die Idee dabei ist, dass eine Eigenkapitalerhöhung, wie ein Aktienkauf, lediglich ein Werttausch darstelle und keine konsumtive Ausgabe sei. Das ist bereits inhaltlich strittig, denn der gesellschaftliche Kapitalstock wird durch Ersatzinvestitionen mithin nicht vergrößert, sondern bestenfalls erhalten – etwas, wofür in der Vergangenheit eigentlich durch Rückstellungen Vorsorge hätte getroffen werden müssen.

Vor allem aber muss Eigenkapital verzinst werden. Und die damit (wieder-)errichteten Anlagen sind in die Bilanz aufzunehmen und abzuschreiben. Angesichts von über 20 Milliarden Euro zusätzlichem Eigenkapital in den Jahren 2024–26 reden wir hier über Mehrkosten in Milliardenhöhe in einzelnen Jahren, die über die Trassenpreise auf die Netznutzer umgelegt werden müssten. Es ist offensichtlich, dass die Branche diese Mehrkosten nicht tragen kann. Je nachdem, ob die „Trassenpreisbremse“ (§37 Abs. 2 Eisenbahnregulierungsgesetz) im SPNV Bestand hat oder nicht, müssten Güter- und Fernverkehr Trassenpreissteigerungen zwischen 40 und 50 Prozent in einem Jahr (!) hinnehmen. Oder die Preise im SPNV gehen um fast ein Viertel hinauf, was eine massive Abbestellwelle von zu 30 Prozent der Regionalverkehrsleistungen nach sich ziehen könnte. Die zusätzlichen Mittel für die Schiene drohen auf diese Weise deutlich mehr Schaden anzurichten als Nutzen zu stiften.

Sollte der Gesetzgeber versuchen, entweder durch eine erhöhte Trassenpreisförderung für die eigenwirtschaftlichen Fern- und Güterverkehre und/oder durch erhöhte Regionalisierungsmittel im SPNV die desaströsen Folgen abzumildern, müsste er dies über ihrerseits konsumtive Ausgaben tun. Auf die Schuldenbremse würden diese Mittel wieder angerechnet. Dann sollte der Haushaltsgesetzgeber doch lieber ehrlich agieren und eher wieder Baukostenzuschüsse zahlen.

Eine Finanzierung durch Fremdkapital ist keine Alternative

Im Sommer 2024 kam als neue Idee auf, weitere geplante Baukostenzuschüsse durch „Zwangsdarlehen“ zu ersetzen und damit formal die Haushaltslücke zu verkleinern. Auch der Kredit an das staatseigene Unternehmen sei „werthaltig“ und insofern keine konsumtive Ausgabe.

Aber auch hier gilt: Fremdkapital, auch wenn es vom Eigentümer kommt, muss ebenso verzinst werden, wenn auch niedriger, als wenn die InFrago selbst an den Anleihermarkt gehen würde. Und auch die mit Fremdkapital errichteten Anlagen müssten abgeschrieben werden.

Baukostenzuschüsse durch Eigenkapitalerhöhungen zu ersetzen, um die Schuldenbremse einzuhalten, ist ein Taschenspielertrick, und ein schlechter noch dazu. Er löst das Problem knapper Mittel nicht, und ruiniert die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene.

Auch sämtliche angedachten Abhilfemaßnahmen gegen die explodierenden Trassenpreise wären wieder schuldenbremsenrelevant – dann besser gleich richtig machen.

5

Verbesserung der Infrastruktur

Weniger Störungen und böse Überraschungen

Wie bei Straße und Wasserstraße macht sich auch bei der Schiene die jahrzehntelange Vernachlässigung bemerkbar. Daran etwas zu ändern, ist aber nicht nur eine finanzielle Frage. Die InFrago muss qualitativ besser werden, und das Verkehrsministerium darf sich nicht aus der Verantwortung stellen.



Infrastrukturprobleme sind vielfältig

Dass Deutschlands Gleise „zu voll, zu alt, und zu kaputt“ seien, wird seit dem Frühsommer 2022 gebetsmühlenartig wieder und wieder vorgetragen. Es ist erstens nur zum Teil richtig: „Zu voll“ ist das Netz sehr selektiv, und die Steigerung der Trassenkilometer im Netz ist in den letzten Jahrzehnten zwar beeindruckend, zumal angesichts der gleichzeitigen Entwidmung möglicher Alternativstrecken seit den Sechzigerjahren. Wahr ist aber auch, dass andere Staaten wie die Niederlande oder die Schweiz in Teilen ihres Netzes sehr viel mehr Trassenkilometer unterbringen.

Die infrastrukturellen Probleme werden vor allem dramatisch verschärft durch Randbedingungen, wie etwa die verschlafene Digitalisierung. So werden Trassen noch immer mit einem System konstruiert, das im Kern aus den Neunzigerjahren stammt, und vor allem mit dem heutigen Baugeschehen (Stichwort „Mehrfachbetroffenheiten“) vollkommen überfordert ist. Es treten klassische Management- und Prozessprobleme hinzu,

wenn sich etwa die verschiedenen Regionalbereiche der InFrago weiterhin nicht untereinander abstimmen. Gleiches gilt für die Zusammenarbeit mit den Infrastrukturbetreibern der Nachbarländer.

Auf akute personelle Engpässe, die ihrerseits auf Fehleinschätzungen der

Digitalisierung und Automatisierung zurückzuführen sein mögen, deuten die immer deutlicher werdenden Mängel bei der Baustellenplanung und die regelmäßige Nichtbesetzung von Stellwerken hin, die die zeitweilige – und oft sehr kurzfristige – Schließung von Strecken nach sich zieht.

Ehrliche Bestandsaufnahme machen

Über den Zustand der Schieneninfrastruktur hört die interessierte Öffentlichkeit seit Jahren immer, dass in einem/drei/fünf Jahren, meistens in fünf, weil das immer in der nächsten Legislaturperiode liegt, die wesentlichen Herausforderungen, denen man sich gerade gegenüber sieht, gelöst oder doch zumindest entscheidend angegangen sein werden.

Konfrontiert man DB-Manager mit den nicht eingehaltenen Versprechungen der Vergangenheit, werden jeweils zu knappe Mittelausstattung und sich zwischenzeitlich dramatisch ändernde Rahmenbedingungen als Begründung für das Nichterreichen der Ziele genannt. Mitunter kann man den Eindruck gewinnen, dass manche Geldforderung („45 Milliarden Euro zusätzlich für die Jahre 2024–27“) bewusst unrealistisch hoch angesetzt wird, um später sagen zu können, es habe allein an den nicht ausreichenden Mitteln gelegen. Wie es genau zur derzeitigen, sehr herausfordernden Situation kommen konnte, ist aber noch immer nicht wirklich deutlich.

Nicht immer hängen die Qualitätsprobleme nur am fehlenden Geld. Es gibt auch erhebliche Prozess- und Managementprobleme, vor allem schlechte interne Kommunikation.

Um Fehler für die Zukunft zu vermeiden, müssen die Versäumnisse der Vergangenheit sauber aufgearbeitet werden. Das ist kein Nachtreten, sondern Vorsichtsmaßnahme für die Zukunft.

Ja, die Infrastruktur ist voll, aber keineswegs überall zu voll. Sie muss zeitgemäß bewirtschaftet werden.

Über Jahre hinweg wurde der Eindruck erweckt, das Netz sei „im Grunde gut“. Das Verkehrsministerium agierte hier bestenfalls naiv.

Berichtswesen verbessern

Zu einer optimierten Infrastruktur gehört auch, die Qualitätskontrolle konsequent zu verbessern. Das geht nur über ein aussagefähiges Berichtswesen. Der aufgrund der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zu erstellende „Infrastrukturzustands- und Entwicklungsbericht“ (IZB) erweckte über Jahre den unveränderten Eindruck, das Netz sei im Grunde auf einem guten Weg und in einem ordentlichen Zustand. Infrastrukturbedingt seien weniger als 10 Prozent der Verspätungen – ein Wert, den die Wettbewerbsbahnen seit jeher angezweifelt haben.

Seit Frühsommer 2022 räumt nun auch die DB-Führung – etwas plötzlich – ein, dass die „Qualität des Eisenbahnbetriebs zu 80 Prozent durch die Qualität der Infrastruktur bestimmt“ werde. Der mittlerweile dreimal durch die InFrago erstellte „Netzzustandsbericht“ (NZB) spricht eine völlig andere Sprache zur Qualität des

Netzes als der IZB. Um den Verdacht auszuschließen, dass beide Berichte ihre Methodik dem jeweils aktuellen Narrativ des DB-Konzerns verdanken (IZB: beschwichtigen und beschönigen; NZB: notwendiges Instrument, um mehr Mittel für die Infrastruktur zu erhalten), muss ein einheitliches, allgemein akzeptiertes Berichtswesen etabliert werden.

Infrastrukturberichte müssen nicht dem gerade aktuellen Narrativ der DB dienen, sondern sollen die Verfügbarkeit des Netzes darstellen.

Generalsanierungen überfordern (nicht nur) die InFrago



PERSONAL- UND GELDMANGEL

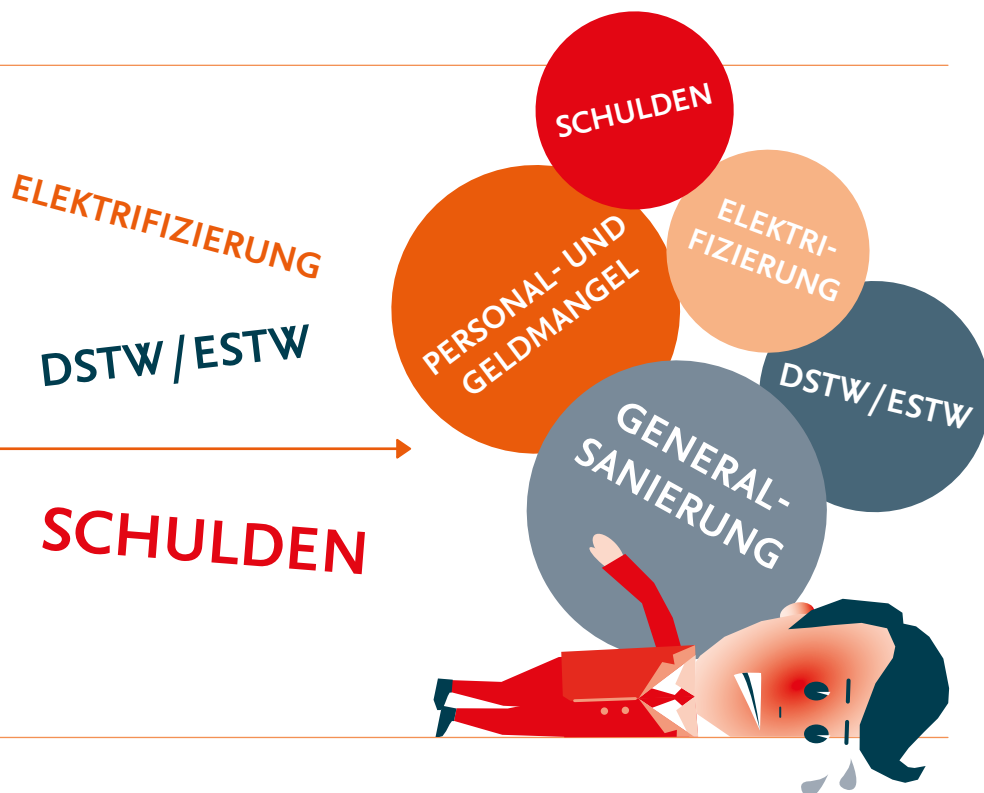
Der einseitige Fokus auf das Schaufensterprojekt „Generalsanierungen“ kannibalisiert viele andere Zukunftsaufgaben bei der InFrago.

Generalsanierungen überprüfen

Spätestens dabei dürfte deutlich werden, dass die Idee der „Generalsanierungen“ zu „Hochleistungskorridoren“, die eigentlich nur das können, was man von Kernabschnitten des Netzes mit Fug und Recht erwarten darf, modifiziert werden muss. Unbestritten dürfte sein, dass die weitgehende Bündelung verschiedener Gewerke auf einer Strecke ein sinnvoller Ansatz ist. Er bedeutet eben auch, dass ein Gewerk bereits dann erneuert wird, wenn es seine wirtschaftliche Lebensdauer noch nicht ganz erreicht hat. Ebenso klar dürfte sein, dass bei Sanierungsmaßnahmen mehr als ein 1:1-Ersatz möglich sein muss. Eine frisch sanierte Strecke sollte nicht auf einem überholten technischen Stand stehen bleiben, nur weil für eine weitere Verbesserung formal ein neues Projekt gestartet und ein anderer Topf angezapft werden muss.

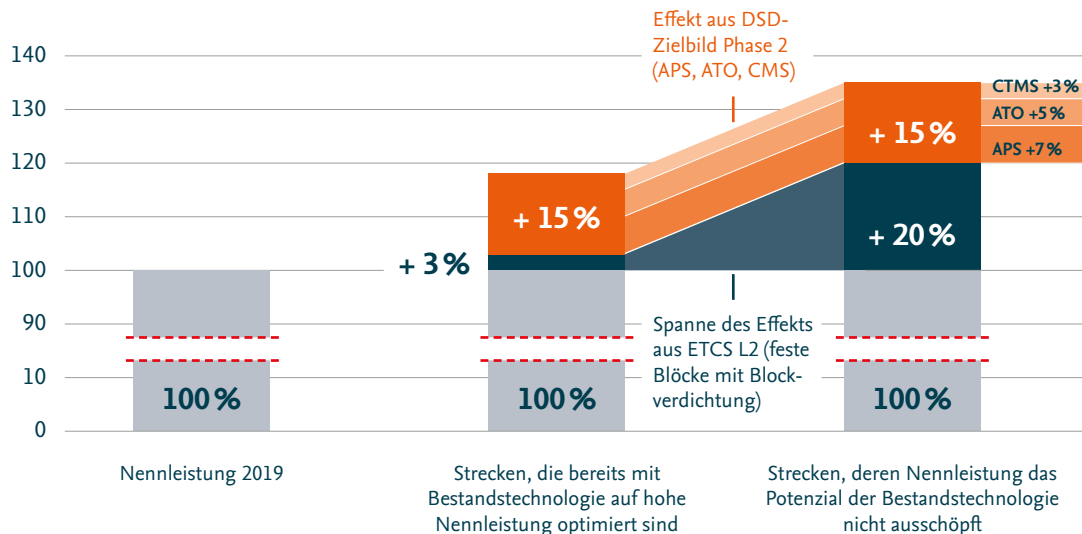
Aber die Vorstellung, 41 Strecken des Kernnetzes könne man quasi industriell durchsanieren, mit Standardvollsperrungen von jeweils fünf Monaten, ist zu glatt, um wahr werden zu können. Die Länge der Strecken (70 bis 280 km), ihr Zustand, die Menge der zu ersetzenden Gewerke, die Topographie im Umfeld, die Umleitungsmöglichkeiten, all das ist viel zu unterschiedlich. Die Möglichkeiten der Bahnbauindustrie, mehrere solcher Projekte parallel zu stemmen, sind genauso beschränkt wie die der InFrago selbst. Schon im Vorfeld der Riedbahn 2024 hat man gesehen, dass fast alle Kapazitäten der InFrago auf dieses Projekt konzentriert worden sind. Ein wie auch immer zu definierender „Fortschritt“ dort darf nicht zu dem Glauben verleiten, so gehe es jetzt bis 2030 weiter. Bis zu sechs Projekte parallel kann die Bahnbaubranche nicht verkraften. Und diese Produktionsweise ist auch zu kostspielig: Die Riedbahn wurde mehr als doppelt so teuer wie geplant. Das darf sich nicht wiederholen.

Es ist unmöglich, 41 sehr unterschiedliche Strecken nach Schema X zu sanieren. Eine Sanierung sollte immer eine Einzelfallbetrachtung bleiben.



Kapazitätseffekte der Digitalen Schiene Deutschland

Schätzung, bezogen auf die Nennleistung 2019



Bis auf Weiteres braucht die InFrago den Druck einer starken Regulierungsbehörde, sonst ändert sich nichts.

Regulierungsbehörde weiter stärken

Neben der Anreizregulierung hat die Regulierungsbehörde bisher nur eher überschaubare Möglichkeiten, auf die Qualität der Infrastruktur Einfluss zu nehmen. Sie kann beispielsweise keine Feststellungsverfahren im Nachhinein durchführen und den Infrastrukturbetreiber bei Regelverstößen haftbar machen. Möglich sind bisher lediglich die aus dem Verwaltungsrecht bekannten „Zwangsgelder“. Sie können in der Regel nur in moderater Höhe verhängt werden, sodass von ihnen nur eine geringe steuernde Wirkung ausgeht. Das Management der InFrago wird weiter eine Abwägungsentscheidung treffen, und wenn das Zwangsgeld niedriger ist als die Investitionskosten, die nötig wären, um das Zwangsgeld zu vermeiden, bleibt alles wie es ist. Daran ändert auch nichts, dass die Zwangsgelder in den letzten Monaten deutlich häufiger nicht nur angedroht, sondern in steigender Höhe tatsächlich vollstreckt worden sind.

Darüber hinaus sollte auch das Verhängen von Bußgeldern möglich sein. Das war bereits in der vergangenen Legislaturperiode diskutiert und von der Bundesnetzagentur vorgeschlagen worden, wurde aber auf Betreiben der DB wieder aus dem damaligen Gesetzentwurf gestrichen. Angesichts der weiter sinkenden Qualität ist es an der Zeit, den Bußgeldkatalog nun wirklich in das Arsenal der Regulierungsbehörde aufzunehmen.

Digitale Schiene vorantreiben: Finanzierung

Es ist über sechs Jahre her, seitdem eine Studie im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums die Machbarkeit und wirtschaftliche Sinnhaftigkeit der Implementierung des

European Train Control Systems (ETCS) im gesamten deutschen Schienennetz (und nicht nur in dem Teil, zu dessen Ausrüstung Deutschland ohnehin nach EU-Recht verpflichtet ist) nachgewiesen hat. Seitdem haben sich die Anforderungen eher erhöht; es wird deutlich, welche Kapazitätseffekte die Einführung von Automated Train Operation (ATO) und Capacity & Traffic Management System (CTMS) haben könnte, aber eben auch, dass es diese zusätzlichen Technologien geben muss, um die Effekte tatsächlich zu erzielen. Das lernen wir aus den Arbeiten am Pilotprojekt „Digitaler Knoten Stuttgart“ (DKS).

Umso weniger ist verständlich, warum ansonsten in punkto ETCS-Ausbau seit 2018 nicht viel passiert ist. Rolloutszenarien hat es mehrere gegeben, zuletzt im Frühjahr 2024. Danach hat die Infrago ihren Kurs aber geändert und versucht nun, den vorrangigen Ausbau des Netzes mit Elektronischen Stellwerken anstelle Digitaler Stellwerke voranzutreiben. Hauptargument dafür ist, dass man damit schneller mehr Beschäftigte auf den alten Stellwerken einsparen könne. Das mag stimmen, wäre aber auch sehr teuer erkaufte, weil ohne Digitale Stellwerke die angestrebten Kapazitätseffekte nicht erzielt werden können.

Eine wegen Haushaltsknappheit verschleppte Digitalisierung wird sich in zehn bis fünfzehn Jahren bitter rächen.

„Lieblose Digitalisierung“ bringt keine Kapazitätseffekte. Nur ETCS only und der Vollausbau kann Investitionen in Stahl und Beton teilweise ersparen.

Tatsächlicher Hauptgrund dürfte die akute Mittelknappheit sein und das Bestreben der DB-Führung, alle verfügbaren Gelder in die Generalsanierungen umzuleiten. Nur wird dies nicht offen kommuniziert.

Hier muss umgesteuert werden: Der Bund muss deutlich machen, wie viel Geld er bereit ist, für die Digitalisierung des Netzes zu geben, für Digitale Stell-

werke und für die Ausrüstung der Fahrzeuge mit Empfangsgeräten. Auf einer sicheren Planungsgrundlage muss dann eine verbindliche Ausrüstungsstrategie beschlossen werden. Anderenfalls droht die Digitalisierung zu scheitern. Das in Deutschland vorhandene Know-how geht dann verloren. Das wäre auch ein wesentlicher industriepolitischer Rückschlag.

Digitale Schiene vorantreiben: Vernünftig planen und koordinieren

Die Arbeiten am DKS haben auch sehr deutlich gemacht, wie wichtig eine Koordinierung der Arbeiten ist. Neben einem sauberen Projektfortschritt kann diese zu Einsparungen in Milliardenhöhe führen. Es reicht nicht aus, wenn der Bund eine Förderrichtlinie veröffentlicht und (zu wenig) Geld zur Verfügung stellt. Die Vielzahl der Akteure muss einem einheitlichen Plan folgen. Zu dessen Einhaltung und Interpretation im Detail braucht es eine koordinierende Stelle. Dazu haben die DB und mehrere Verbände wertvolle Vorarbeiten geleistet. Das Bundesverkehrsministerium hat es bisher abgelehnt, sich an der Koordinierung zu beteiligen, aus nicht nachvollziehbaren Gründen. Das muss sich ändern. Derjenige, der – notwendigerweise – Mittel zur Verfügung stellt, muss auch bei der Koordinierung Verantwortung übernehmen und darf nicht abseits stehen.

Digitalisierung muss koordiniert werden. Das Bundesverkehrsministerium hat hier letztlich die Verantwortung.

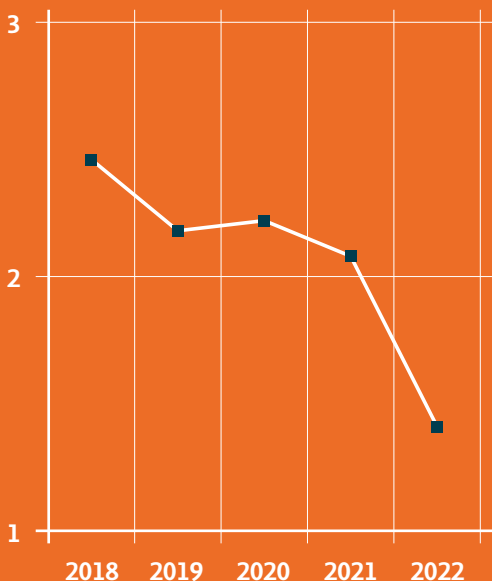
6

Wettbewerb im Regionalverkehr

Vielfalt erhalten, Innovation anreizen

Der Wettbewerb im Regionalverkehr ist ein Erfolgsmodell. Er hat in der Vergangenheit Angebotsausweitungen und bessere Qualität erst ermöglicht. Er hält auch weiterhin die Kosten für Steuerzahlende und Fahrgäste in Schach. Dennoch sind deutlich mehr Regionalisierungsmittel des Bundes für die Länder notwendig, um das bestehende Angebot zu sichern, einen Rückfall in ein Anbietermonopol zu verhindern und um das Angebot weiter ausweiten zu können.

WETTBEWERB



Zahl der Bieter in SPNV-Vergabeverfahren

Auch wenn die einzelnen Vergabeverfahren sehr unterschiedlich sind: Der Trend zu weniger Angeboten und damit weniger Wettbewerb ist inzwischen eindeutig. Auf Dauer bedeutet weniger Wettbewerb aber steigende Kosten für die öffentliche Hand – und damit für die Steuerzahlenden.

Anders als im Schienenpersonenfernverkehr hat der Regionalverkehr seit der Bahnreform der Neunzigerjahre ein klar definiertes Wettbewerbsmodell. In den ersten Jahren danach konnte die DB, auch angesichts noch nicht vorhandener Strukturen auf Seiten der Länder, ihr ererbtes Monopol noch eine Zeit lang aufrechterhalten. Oftmals gelang dies mittels „großer Verkehrsverträge“, in denen den Ländern der gesamte Nahverkehr wie bisher angeboten wurde, mit einem nur leichten Preisabschlag. Das sah zunächst aus wie ein gutes Geschäft für die Länder, entpuppte sich aber als Mogelpackung.

Etwa mit dem Jahrtausendwechsel drängte ein Bundesland nach dem anderen auf eine echte wettbewerbliche Vergabe, d. h. auf die Ausschreibung sinnvoll geschnittener Netze und deren Vergabe an den Betreiber mit dem wirtschaftlichsten (nicht notwendigerweise: billigsten) Angebot. Letzte Zweifel daran, dass die Verkehrsleistungen auszuschreiben sind, beseitigte der Bundesgerichtshof 2011 mit dem „Abellio-Urteil“.

Wert des Wettbewerbs anerkennen

Nahezu alle Leistungen im deutschen SPNV sind inzwischen mindestens einmal wettbewerblich vergeben worden. In den meisten Fällen sind die Leistungsentgelte, die die Aufgabenträger an die Eisenbahnverkehrsunternehmen zahlen, bei der Erstvergabe deutlich gesunken, in Einzelfällen um bis zu 60 Prozent. Zwar ist es richtig, dass ein

solcher Effekt nicht einfach wiederholt werden kann, und es ist auch richtig, dass das Preisniveau im Laufe der Jahre wieder steigt. Aber es dürfte wohl kaum bestreitbar sein, dass die deutliche Ausweitung des Verkehrsangebots in den vergangenen 25 Jahren ohne den Wettbewerb nicht möglich gewesen wäre. Die Infrastrukturnutzungsentgelte (die Trassenpreisbremse gibt es erst seit 2016!), die

Ohne den Wettbewerb im SPNV hätte es die deutlichen Angebotsausweitungen und Qualitätsverbesserungen der letzten zwei Jahrzehnte nicht gegeben.

Personal-, Energie- und Materialkosten stiegen allesamt stärker als die Regionalisierungsmittel, die im Jahr 2006 einmal sogar gekürzt wurden. Hätte es den Wettbewerb nicht gegeben, hätten wir schon vor 15 Jahren über erhebliche Abbestellungen nachdenken müssen.

Wettbewerb im SPNV erhalten, Rückfall in Monopole vermeiden

In den vergangenen Jahren wurden die Kalkulationsgrundlagen der Eisenbahnverkehrsunternehmen für Angebote im SPNV massiv erschüttert: Personal-, Energie- und Materialkosten stiegen weit über die Annahmen aller hinaus an, aber deren in der Regel vorgeordnete Indizierung in den Verkehrsverträgen bildete diese Steigerung nur unzureichend ab. Politische Eingriffe in die Fahrpreisbildung, allen voran das Deutschlandticket, waren nicht ansatzweise vorhersehbar. Und sowohl der schlechte Infrastrukturzustand als auch

Der Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) wurde durch die Bahnreform der Neunzigerjahre möglich. Bis er sich auf breiter Front durchgesetzt hatte, dauerte es etwa 20 Jahre.

Ein Rückfall in alte Monopstrukturen mit nur einem Anbieter wird über (meistens) kurz oder (seltener) lang auch wieder Monopolpreise für die öffentliche Hand und/oder höhere Ticketpreise bringen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber dem Auto würde drastisch geschwächt.

Die Eisenbahnverkehrsunternehmen müssen mit den Verkehrsverträgen – laufenden wie künftigen – auch Geld verdienen können. Die Aufgabenträger brauchen dafür ausreichende Regionalisierungsmittel.

die steigende Baustellenlast führen zu immer mehr Ausfällen und Verspätungen. Und obwohl die Verkehrsunternehmen diese nicht beeinflussen können, werden sie in den Verkehrsverträgen dafür sanktioniert.

Im SPNV verdient kaum noch ein Unternehmen Geld, auch nicht die bundeseigene DB Regio, zumindest außerhalb direkt vergebener Verträge. Die Folge ist, dass sich auf neue Ausschreibungen immer weniger Unternehmen beworben haben. Der Rückfall in Monopole droht, denn sobald ein Unternehmen weiß, dass es allein ist, wird es entsprechende Apothekenpreise anbieten – wie früher üblich.

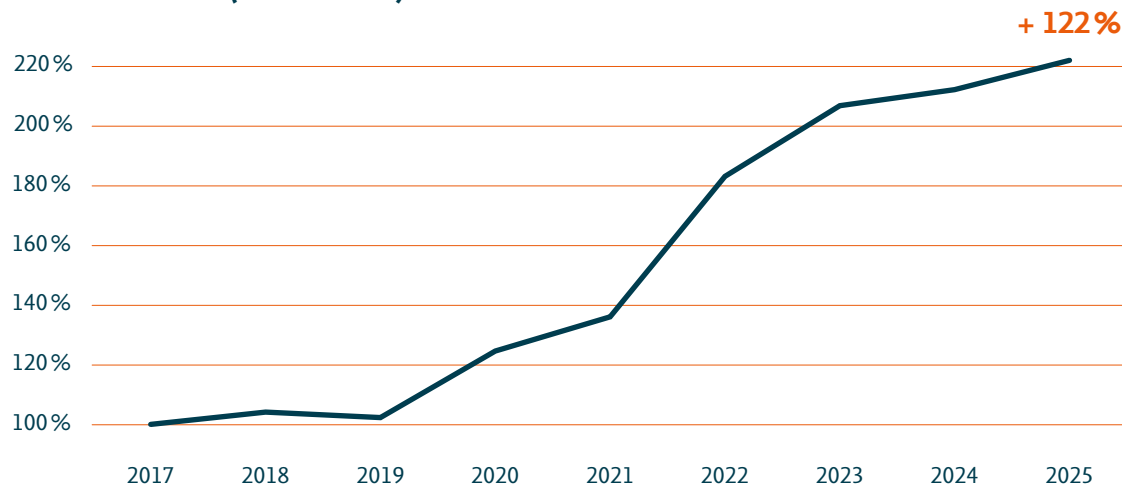
Es ist die Aufgabe der Aufgabenträger und der Verkehrsunternehmen vor Ort, über Revisionen bestehender Verträge zu verhandeln. Die Aufgabenträger müssen künftige Vergaben so gestalten, dass sie attraktiv für mehrere Bewerber sind und so auch echte Wettbewerbspreise erzielt werden. Mittel- und langfristig werden so Steuermittel gespart, und die Eisenbahnverkehrsunternehmen können gut existieren.

Der Bund muss aber durch ausreichende Regionalisierungsmittel dafür sorgen, dass die Bundesländer überhaupt erst den Spielraum erhalten, diese Änderungen vornehmen zu können. Das Argument, dies sei einzig Aufgabe der Länder, trägt nicht. Diese haben allein zwischen 2017 und 2022 ihre Ausgaben für den öffentlichen Verkehr um 122 Prozent gesteigert. Dass sie allein den Bund zahlen ließen, ist also nicht korrekt.

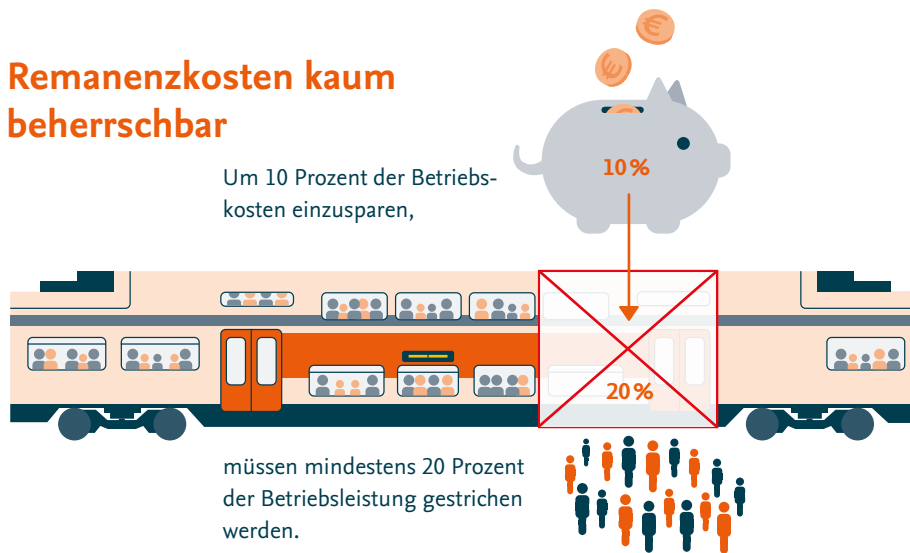
Regionalisierungsmittel erhöhen, um Angebot zu erhalten

Eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Ländern hat bereits vor zwei Jahren klar festgestellt, dass die Reserven bei den meisten Bundesländern aufgebraucht sind oder dass dies „spätestens 2024“ der Fall sein wird. Schleswig-Holstein hat als erstes Bundesland

Entwicklung von Ausgaben der Bundesländer für den ÖPNV 2017 bis 2025 (2017 = 100)



Remanenzkosten kaum beherrschbar



offen Angebotskürzungen – zunächst nur im Volumen von 1,5 Prozent – kommuniziert, aber andere werden folgen müssen.

Allein schon, um das bestehende Angebot nicht zu sehr ausdünnen zu müssen, sind die Regionalisierungsmittel deutlich zu erhöhen. Falls der Bund den gemeinsam mit den Ländern ermittelten Zahlen nicht (mehr) glaubt, kann es eine neue gemeinsame Untersuchung unter neutraler externer Unterstützung geben, aber die Ergebnisse müssen dann für den Bund bindend sein.

Regionalisierungsmittel erhöhen, um Angebot gezielt ausbauen zu können

Die Ampelkoalition war jedoch nicht mit dem Ziel gestartet, es nur nicht weniger werden zu lassen, im Gegenteil: Das Angebot sollte erheblich ausgebaut werden, damit der umweltfreundliche und klimaschonende öffentliche Verkehr tatsächlich mehr Mobilitätsnachfrage bedienen kann als bisher. Wegen des Streits um die Finanzierung des Deutschlandtickets aber haben Bund und Länder die Arbeit am „Ausbau- und Modernisierungspakt“ (AMP) faktisch abgebrochen. Dem Vernehmen nach hat sich vor allem der Bund völlig zurückgezogen.

Um glaubwürdig zu bleiben, muss die Bundespolitik auf den Pfad des Angebotsausbaus zurückkehren und diesen auch anteilig finanzieren. Mindestens für den SPNV dürfte seine Verantwortung unbestritten sein.

Regionalisierungsmittel nicht mit zu vielen Aufgaben überfrachten

In den vergangenen Jahren hat es sich mehrfach angeboten, das bereits vorhandene Instrument der Regionalisierungsmittel dafür zu nutzen, den Ländern für bestimmte Zwecke zusätzliche Mittel für den öffentlichen Verkehr zukommen zu lassen. Das war beim Corona-Rettungsschirm so, beim 9-Euro-Ticket und beim Deutschlandticket. So richtig und wichtig die Zahlungen waren, sollten die Regionalisierungsmittel nicht zum Vehikel für alles Mögliche werden. Das belastet die Transparenz und stützt den falschen Eindruck, die Regionalisierungsmittel seien bereits so stark erhöht worden, sodass damit doch bereits ein Ausbau des Angebots möglich sein müsste.

Bund und Länder müssen konsequent am Ausbau- und Modernisierungspakt weiterarbeiten. Andernfalls fällt der öffentliche Verkehr gegenüber dem motorisierten Individualverkehr wieder weiter zurück.

7

Deutschlandticket nachhaltig finanzieren

Strukturen vereinfachen, Fahrgäste gewinnen

Das Deutschlandticket hat den öffentlichen Verkehr ins öffentliche Bewusstsein gebracht wie nichts zuvor. Es bietet große Chancen. Um sie zu realisieren, braucht es eine solide, nachhaltige Finanzierung.



Meistzitierte Errungenschaft dieser Legislatur

Neben dem (negativen) Infrastrukturzustand und seinen schädlichen Folgen für Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit dürfte das Deutschlandticket das Thema aus dem öffentlichen Verkehr gewesen sein, das am meisten Platz in der öffentlichen Debatte beansprucht hat.

Es sollte vieles gleichzeitig tun: Aufgrund seiner bundesweiten pauschalen Gültigkeit und seines günstigen Preises deutlich mehr Fahrgäste für den öffentlichen Nahverkehr bringen, die Digitalisierung des Sektors vorantreiben und vor allem: Strukturen vereinfachen. Das Gespenst

der (je nach Zählung) zwischen 70 und 150 Tarifverbände sollte damit ausgetrieben werden.

Diese Ziele wurden bisher jedoch nur zum Teil erreicht. Das liegt vor allem an der weiter völlig unsicheren langfristigen Finanzierung. Würde sich hier etwas ändern, wären die Ziele realistisch. Die Politik muss lediglich wissen, was sie will, und das dann

Das Deutschlandticket sollte: Tarifstrukturen vereinfachen, der Digitalisierung einen Schub geben und insgesamt Kunden aus den Autos in Busse und Bahnen holen. Das ist prinzipiell alles möglich, geschieht aber nicht von selbst.

Bund und Länder müssen eine einheitliche Haltung zum Deutschlandticket finden: Je nachdem mal dafür oder dagegen sein, geht auf Dauer nicht.

konsequent verfolgen. Sich für das Deutschlandticket feiern zu lassen und dann nicht zahlen zu wollen, wird nicht gehen.

Bund-Länder-Streit beilegen, um ...

Das Deutschlandticket stand leider von Anfang in der Frontlinie zwischen Bund und Ländern. Da die Anregung vom Bund kam, konnte er nicht nichts tun und einigte sich nach langem Hin und Her auf eine hälftige Finanzierung der ersten drei Jahre (2023–25) von 1,5 Milliarden Euro pro Jahr. Dabei war keineswegs ausgemacht, dass diese Summe tatsächlich ausreichen würde, um die zu erwartenden Mindereinnahmen auszugleichen. Denn Fahrgäste, die zuvor ein teureres Abo hatten, wechseln in der Regel zum Deutschlandticket; andererseits gibt es nicht so viele Neukunden, die diese Mindereinnahmen kompensieren würden. Für das Jahr 2023 reichte es problemlos, weil das Ticket nicht zum 1. Januar, sondern zum 1. Mai eingeführt worden war; für die Folgejahre sieht das anders aus.

Aber schon die formal notwendige Übertragung der Restmittel des Bundes von 2023 nach 2024 erfolgte nicht einfach so, sondern der Bund wollte sich diese schon Ende 2023 gegebene Zusage noch ein zweites Mal abhandeln lassen. Diese peinliche Posse zeigt, wie man nicht miteinander umgehen sollte.

Bund und Länder müssen ihren Dauerstreit um die Finanzierung endlich ad acta legen. Sonst gewinnt man keine Neukunden.

Ohne Sicherheit, dass es das Ticket auch mittelfristig noch geben wird, wird es besonders das Deutschlandticket als Jobticket schwer haben. Dabei liegen hier besonders große Potenziale.

... Neukunden zu werben

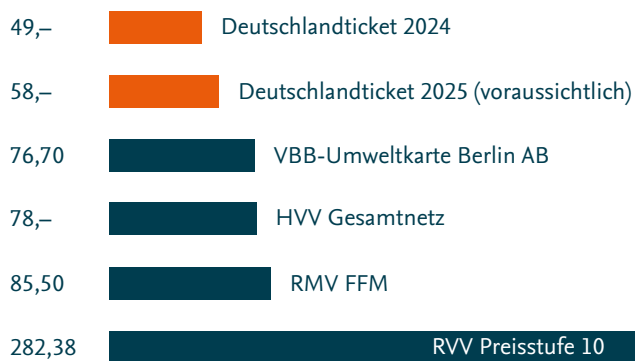
Wenn das Ticket einmal eine sichere Perspektive hat, wird es leichter gelingen, neue Kunden zu werben. Nur wenige schließen ein Abonnement ab, wenn fraglich ist, ob es das Produkt drei Monate später überhaupt noch geben wird. Das gilt für Einzelkunden, aber noch um ein Vielfaches mehr für Arbeitgeber, die ihren Mitarbeitenden ein Jobticket anbieten wollen oder für verfasste Studierendenschaften, die den Studierenden das Deutschlandticket als Semesterticket vermitteln wollen. Insgesamt ist der ständige Streit um die Finanzierung und damit ein Problematisieren des Produkts das exakte Gegenteil von Werbung.

... die Digitalisierung voranzutreiben

Ein Wunsch des Bundesverkehrsministers war, dass „mit den Daten des Deutschlandtickets“ die Digitalisierung des Sektors vorangetrieben werden, beispielsweise die Verkehrsplanung passgenauer werden könne. Das war viel zu kurzschlüssig. Bei einem Pauschalprodukt wie dem Deutschlandticket und in den offenen ÖV-Systemen in Deutschland, die in der Regel keine Einzelfahrterfassung kennen, wissen die Verkehrsunternehmen durch das Deutschlandticket eher weniger über die Fahrtgewohnheiten ihrer Fahrgäste als zuvor. Gut war, dass die Verkehrsunternehmen, für die der angestrebte digitale Vertrieb und die digitale Kontrolle zu teuer wären, bei der Anschaffung der Komponenten unterstützt worden sind und werden.

Das Deutschlandticket im Vergleich mit anderen Abomodellen

Kosten pro Monat, in EUR, ab 1.1.2025

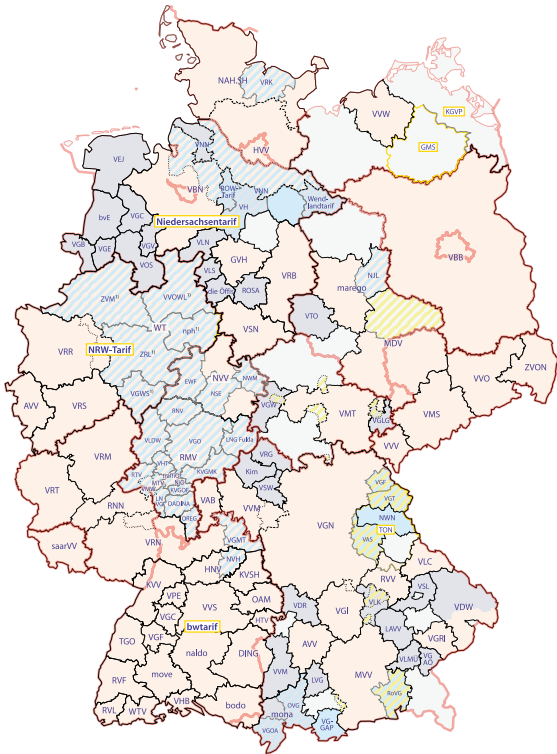


Nun muss aber der zweite Schritt gemacht werden: Eine dringend notwendige, nutzungsabhängige Einnahmenaufteilung – die Unternehmen, die tatsächlich mehr Menschen befördern, sollen auch ein größeres Stück vom Einnahmenkuchen erhalten, denn sie haben ja auch höhere Kosten – muss mit digitalen Medien unterfüttert sein: Check-in- oder Be-in-be-out-Systeme, Beacons (kleine Sender) oder App-Tracking mit freiwilligen Nutzern können die Daten liefern, die der Minister wollte.

... Strukturen zu vereinfachen

Schließlich träumten manche, mit dem Deutschlandticket würden die vielen Verkehrsverbünde und deren komplizierte Tarifsysteme auf einen Schlag überflüssig. Das war von vornherein unrealistisch.

Gerade weil die dauerhafte Existenz des Deutschlandtickets nicht geklärt ist, können die Verbünde gar nicht anders, als erstens die Preise in den weiter bestehenden örtlichen Tarifsystemen weiter zu erhöhen und zweitens auch fast alle Strukturen so zu belassen, wie sie sind. Tarifreformen können zum jetzigen Zeitpunkt nennenswert und flächendeckend nicht beschlossen werden – die Unbekannte Deutschlandticket ist schlicht zu groß. Auch die Zusammenlegung von Verkehrsverbänden wird durch diese Unsicherheit blockiert. Dass es an der einen oder



Verkehrs- und Tarifverbände in Deutschland

Die deutsche Landschaft der Verkehrsverbände ist so komplex, dass man angesichts ihrer unterschiedlichen Aufgaben nicht einmal ihre genaue Anzahl ohne Weiteres angeben kann. Hier würde das Deutschlandticket mehr Übersicht bringen. Aber das braucht einige Jahre Finanzierungssicherheit.

anderen Stelle erste zarte Entwicklungen in dieser Richtung gibt, bestätigt als Ausnahme die Regel. Aber bei einem stetigen Deutschlandticket wäre sehr viel mehr möglich.

Preis des Deutschlandtickets entsprechend anpassen

Die Stärke des Deutschlandtickets liegt entgegen anderslautenden Aussagen nicht in erster Linie im sehr günstigen Preis, sondern vor allem in der bundesweiten Gültigkeit. Egal, ob ich dienstlich oder privat irgendwo in Deutschland unterwegs bin: Mein Ticket für Bus und Bahn habe ich schon.

Es ist die pauschale bundesweite Gültigkeit, die das Deutschlandticket auszeichnet, nicht so sehr der günstige Preis.

Der Preis dürfte eher zweitrangig sein, ein gutes Angebot vorausgesetzt. Dass in den Marktforschungen viele der Befragten angaben, sofort aus dem Deutschlandticket auszusteigen, wenn es zehn Euro pro Monat teurer wird, selbst wenn

Auch bei deutlicheren Preissteigerungen ist nicht zu erwarten, dass die Zahl der Abonnenten einbrechen wird.

sie für ihr früheres Abo mit einem sehr viel geringeren Geltungsbereich über 100 Euro bezahlt haben, ist schlicht nicht glaubwürdig.

Entscheidend ist: Die Höhe der Förderung des Deutschlandtickets durch Bund und Länder und der Preis des Produkts stehen in direktem Zusammenhang, denn die Verkehrsunternehmen haben keine versteckten Schubladen voller Geld.

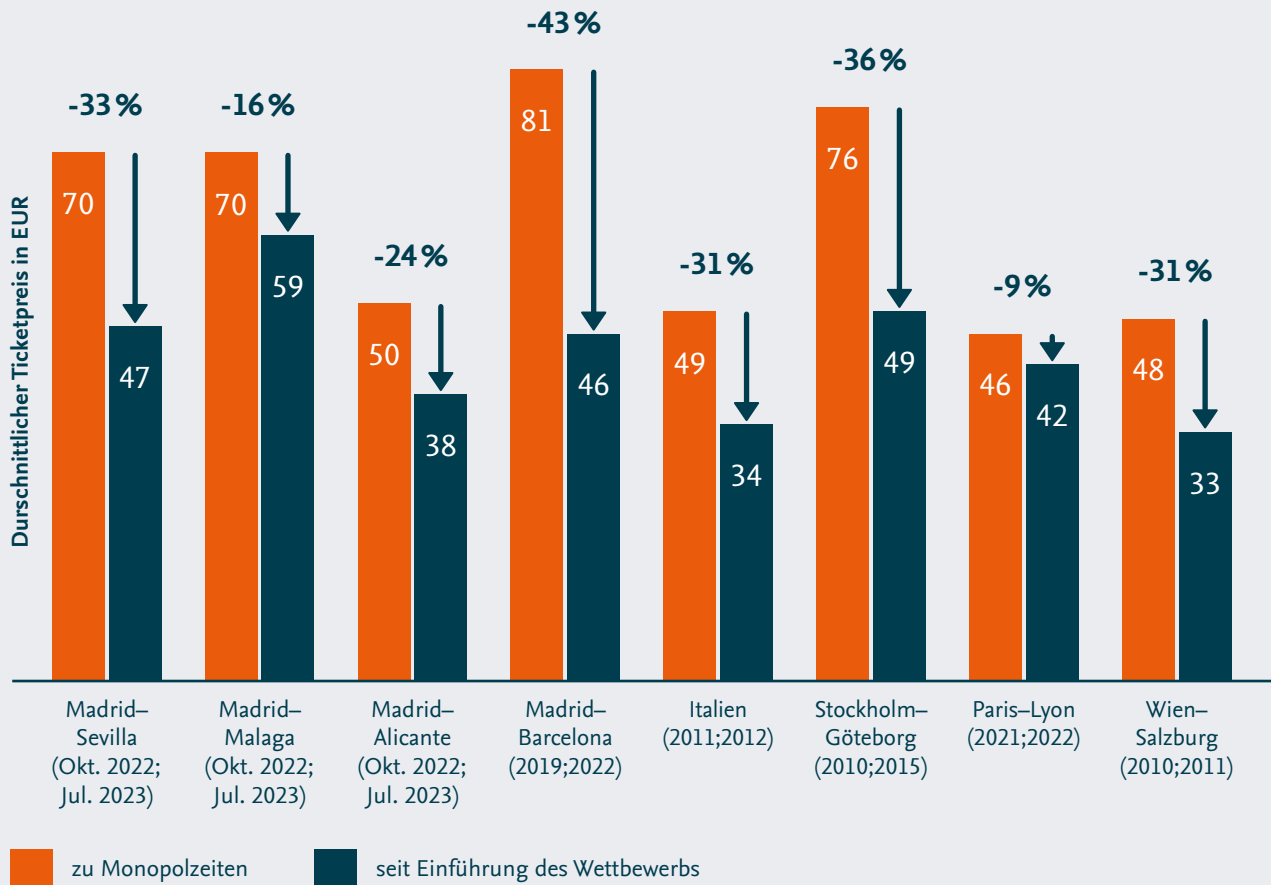
8

Mehr Wettbewerb im Fernverkehr

Niedrigere Preise und mehr Angebot

Anders als im Regional- und im Güterverkehr spielen Wettbewerbsbahnen im Schienenpersonenfernverkehr noch immer kaum eine Rolle. Dabei gibt es gerade hier aus Fahrgastsicht besonders große Chancen. Das zeigen die Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern eindrucksvoll.

Durchschnittliche Ticketpreise vor und nach der Öffnung
des Wettbewerbs auf ausgewählten Strecken



Mehr Wettbewerb im Fernverkehr

Galt Deutschland innerhalb der EU lange Zeit als der Musterschüler, was die Umsetzung der Regeln zum Wettbewerb im Eisenbahnbereich angeht, hat sich das inzwischen geändert. Zwar sind die Marktanteile jenseits der DB im Güterverkehr inzwischen bei 61 Prozent und im Regionalverkehr bei 40 Prozent der Betriebsleistung. Aber der Fernverkehr hinkt weit hinterher. Gerade dort, wo das mediale öffentliche Interesse besonders groß ist, ergibt sich nur mit viel gutem Willen ein Marktanteil der Nicht-DB-Unternehmen von vier Prozent. Dabei gibt es deutliche Hinweise dafür, dass mehr Wettbewerb im SPFV erhebliche Potenziale für eine Senkung der Ticketpreise und gleichzeitig für eine Ausweitung des Angebots birgt. Es besteht kein nachvollziehbarer Grund, weswegen die Politik sich hier nicht mit mehr Nachdruck für mehr Wettbewerb einsetzt. Die Performance des bundeseigenen Unternehmens DB Fernverkehr ist es jedenfalls nicht.

Trassenpreise senken

Ein wesentlicher Grund für den bisher eher schwachen Wettbewerb sind die im europäischen Vergleich ausgesprochen hohen Trassenpreise. Gerade im eigenwirtschaftlichen Fernverkehr schlagen diese sehr direkt auf die Ticketpreise durch. Angesichts der hohen Preiselastizitäten im Fernverkehr tragen die hohen Trassenpreise indirekt gleich doppelt zu einer Verengung des Angebots auf die fahrgaststarken Relationen und damit zum oft kritisierten Abhängen des ländlichen Raums vom Fernverkehr bei: Das

Die Trassenpreise in Deutschland sind absurd hoch. Das benachteiligt nicht nur die Schiene im Vergleich zu Auto und Flugzeug, sondern schwächt gerade den Fernverkehr in der Fläche.



Mehr Wettbewerb im Fernverkehr

Staatsunternehmen DB Fernverkehr kann kaum anders, als die eher touristischen Linien auf die (selbstverständlich vorhandenen) Streichlisten zu nehmen. Und die wenigen Wettbewerbsbahnen können ihrerseits nicht anders, als ihr Glück zunächst auf den sogenannten Rosinenstrecken zu versuchen, also auf den Verbindungen, auf denen das Angebot ohnehin schon gut ist.

Für Investitionen in neue Schienenfahrzeuge ist es essenziell, dass deren Einsatz auch über einen hinreichend langen Zeitraum sicher ist. Daher ist ein klares Kapazitätszuweisungsmodell so wichtig.

Mittelfristiges Kapazitätszuweisungsmodell klären

Ein ähnlich großes Hindernis ist die knappe Kapazität im deutschen Schienennetz. Genauer geht es um die Frage, wie die Zuweisung von Trassen, auch auf dem Weg zur Implementierung des Deutschlandtakts, künftig vonstattengehen kann. Derzeit ist es noch immer so, dass jeder Jahresfahrplan mit einem leeren Blatt Papier beginnt, obwohl sich von Jahr zu Jahr gar nicht so viel ändert.

Der Deutschlandtakt benötigt vor allem die Systematisierung von Trassen („Katalogtrassen“), um damit das Ziel von kurzen, aber angemessenen Umsteigezeiten in den Knotenbahnhöfen zu gewährleisten. Dazu gab es in der Branche bereits weitgehende Überlegungen, die allerdings durch rechtliche Bedenken seitens der Exekutive nicht vorankamen. Inzwischen hat die EU-Kommission den Vorschlag einer „Kapazitätsrichtlinie“ vorgelegt, der viele gute Ansätze enthält, vorausgesetzt, dass die Mitspracherechte der Eisenbahnverkehrsunternehmen und der Regulierungsbehörden gestärkt werden.



Rahmenverträge wieder einführen

Für ein eigenes Angebot im Fernverkehr benötigt ein Eisenbahnverkehrsunternehmen vor allem Fahrzeuge. Diese sind im Fernverkehr wegen der höheren Anforderungen besonders teuer. Für den klassischen Lok-Wagen-Zug gibt es einen, wenn auch überschaubaren, Gebrauchtfahrzeugmarkt. Für den Hochgeschwindigkeitsverkehr mit

mehr als 200 km/h gibt es einen solchen nicht. Erschwerend kommt hinzu, dass kleine Flottengrößen nicht nur in der Beschaffung besonders teuer sind, sondern dass damit auch nur ein Angebot gefahren werden kann, das nicht als ernsthafte, täglich nutzbare

DB Fernverkehr ist „too big to fail“. Auch die DB-Tochter mag die Unsicherheit nicht, kann sie aber im Vergleich noch am besten wegstecken.

Alternative zu DB Fernverkehr wahrgenommen wird, sondern höchstens für besondere Anlässe oder für Liebhaber der Schiene.

Umso wichtiger ist es, dass Investoren eine Möglichkeit finden, ihre Züge dann auch über einen längeren Zeitraum einsetzen zu können. Vor allem der Zugang zu attraktiven Fahrplananlagen muss über mehr als ein Jahr möglich sein. Daher müssen die im EU- und deutschen Recht möglichen Rahmenverträge wieder eingeführt werden, mit denen derlei Investitionen zumindest ein bisschen besser abgesichert werden können.

Privates Kapital nutzbar machen – für Fahrzeuge

Die Akquise von privatem Kapital bietet sich insbesondere im langfristigen Geschäft Schienenverkehr an. Institutionelle Anleger, etwa von Pensionsfonds, sind nicht auf den schnellen Euro aus, sondern wollen eher stetige Renditen erzielen. Allerdings erscheint fraglich, ob dieses Kapital in die Infrastruktur gesteckt werden sollte. Ein wesentliches Element der Gemeinwohlorientierung war ja der geminderte Ergebnisdruck für die Infrastrukturgesellschaft.

Privates Kapital kann und sollte jedoch zur Finanzierung von Rollmaterial für den Fernverkehr nutzbar gemacht werden. Entsprechende Rahmenbedingungen – wie etwa ein neues Kapazitätszuweisungsmodell und Rahmenverträge – würde den Aufbau etwa von Fahrzeugpools auch für den Fernverkehr deutlich erleichtern. Aus einer solchen Flotte könnten sich neben Newcomern perspektivisch auch das Staatsunternehmen DB Fernverkehr bedienen, das unter der Reinvestitionslast in neue ICE ächzt.

Neue Anbieter befristet stärker unterstützen

Neue Anbieter auf dem Fernverkehrsmarkt erhalten heute einen streng befristeten Nachlass auf die Trassenpreise („Neukundenrabatt“). Das war es aber auch schon an Unterstützung. Im Übrigen bleiben sie auf sich allein gestellt und werden gerade bei knappen Kapazitäten im Netz sogar deutlich benachteiligt, etwa durch die Stornierungsregelungen der InFrago. Kleinere Unternehmen müssen tendenziell mehr Trassenbestellungen vornehmen, um sicher zu sein, dass sie ihre kleinen Flotten wirklich auslasten können – ein Problem, das DB Fernverkehr nicht kennt. Bei baubedingten Kapazitätseinschränkungen („Verkehrsartenmixe“) werden Einzellagen und Sonderverkehre systematisch nicht berücksichtigt – gerade hier aber sind Newcomer weit überdurchschnittlich betroffen. Das muss sich ändern.

Rahmenverträge auf fünf Jahre lösen nicht alle Probleme, wären aber ein wichtiger Schritt hin zu mehr Planungssicherheit.

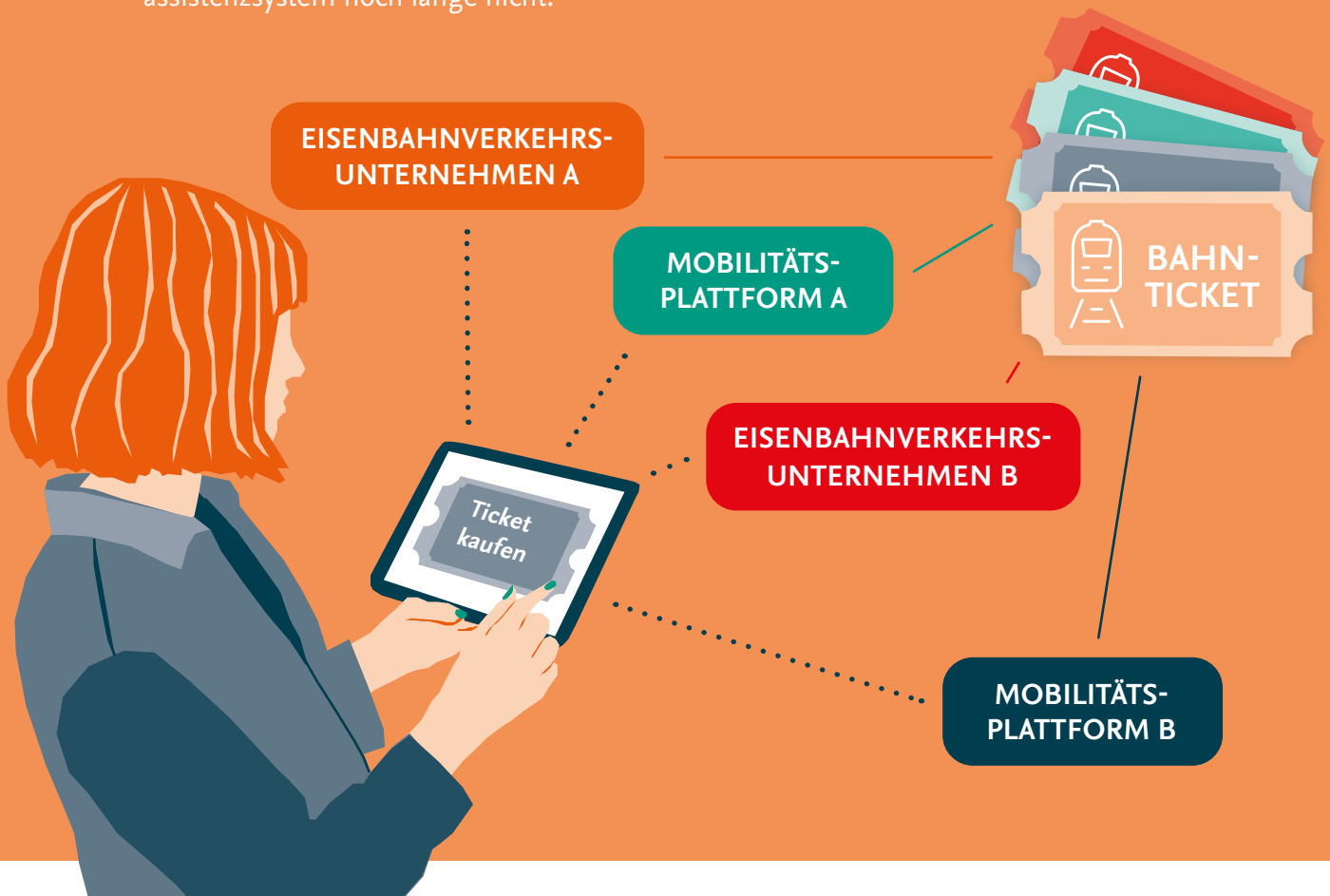
Um neuen Wettbewerbern den Markteintritt zu erleichtern, sollte es für sie „affirmative action“ geben, beispielsweise bei der Festlegung von Verkehrsartenmischen bei längeren Baustellen, die sie auf ihren (wenigen) Linien besonders stark betreffen.

9

Datenmanagement in Vertrieb und Betrieb

Transparenz und Regulierung zum Nutzen aller

Die Bedeutung von Daten steigt in jeder Branche immer weiter an. Die Eisenbahn, obwohl bisher vermeintlich von Stahl und Beton geprägt, macht da keine Ausnahme. Der Bedarf an klugem und fairem Datenmanagement und dessen Regulierung ist hier sogar besonders ausgeprägt. Der integrierte Konzern, auch die Monopolbereiche, haben im Zweifelsfall alles als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse deklariert, was nicht per Gesetz veröffentlicht werden muss. Eine dem Gemeinwohl verpflichtete Schieneninfrastrukturgesellschaft muss das Verhältnis umkehren: Alles, was nicht besonders schützenswert ist, muss der Branche zur Verfügung gestellt werden. Das geht beim Fahrausweisvertrieb los und endet beim Fahrerassistenzsystem noch lange nicht.



Zwar wurde der Eisenbahnmarkt in mehreren Schritten zwischen 1994 und 2011 liberalisiert. Aber dabei hatte man – durchaus nachvollziehbar – zunächst vor allem die durch die heutige Regulierung auch adressierten Probleme des Netzzugangs und dessen Kosten im Blick. Aus dem Fokus geriet die Frage, wie sich die Kunden über ihre Fahrt informieren können und wie sie an ihren Fahrausweis kommen. Andere Netzwirtschaften sind da viel weiter, wie etwa die Telekommunikation oder die Energiewirtschaft. Hier gehört auch eine Regulierung des Vertriebs zum Portfolio der Regulierungsbehörde, und diese ist damit sehr erfolgreich.

Wettbewerb im Fahrausweisvertrieb fördern

Entscheidend ist die Erkenntnis, dass der Fahrausweisvertrieb eine Wertschöpfungsstufe eigener Art darstellt, und dass es grundsätzlich jedem Unternehmen, sei es selbst Verkehrsunternehmen oder eine spezialisierte Plattform, möglich sein muss, Fahrausweise prinzipiell jedes Anbieters zu verkaufen, vorausgesetzt, die ausgegebenen Tickets

folgen bestimmten Branchenstandards hinsichtlich Sicherheit und Kontrollierbarkeit.

Wettbewerb ist eine für sich zu bewertende Dienstleistung, die Dienstleister mehr oder weniger gut erbringen. Sie ist ebenfalls „Geschäft“ und muss entsprechend vergütet werden.

Die Vorherrschaft der Vertriebskanäle der DB ist historisch ererbt, nicht allein durch hohe Qualität erarbeitet.

Echtzeitdaten über die Infrastrukturunternehmen zur Verfügung stellen

Heute werden noch immer die mit Abstand meisten Fahrausweise des

Eisenbahnverkehrs, und nicht nur im Fernverkehr, über die Vertriebskanäle des DB-Konzerns verkauft. Im Jahr 2023 setzte dieser sogar noch einen drauf, indem er das Fahrplandatenmanagement sowie die besonders zukunftssträchtigen digitalen Vertriebskanäle aus der Hoheit von DB Vertrieb konzernintern zu DB Fernverkehr verschob, dieses aber in der Branche vorher nicht kommunizierte. Das führt nun dazu, dass Unternehmen, die in direkter Konkurrenz zu DB Fernverkehr stehen, dieser ihre Daten mitteilen müssen.

Das Fahrplandatenmanagement darf künftig nicht mehr über ein einzelnes, im Wettbewerb stehendes Eisenbahnverkehrsunternehmen laufen.

Dass dies nicht offensichtlich rechtswidrig zu sein scheint, liegt allein daran, dass die einschlägigen Rechtsnormen noch aus der Zeit der gedruckten Fahrplanbücher stammen und so etwas wie fahrplanbasierten und echtzeitbasierten Vertrieb schlicht nicht kennen. Das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) muss daher dringend so geändert werden, dass das Fahrplandatenmanagement grundsätzlich über dasjenige Eisenbahninfrastrukturunternehmen läuft, welches allein die Echtzeitdaten aus einer Hand liefern kann.

Beschluss des Bundeskartellamts schnell und vollständig umsetzen

Die Deutsche Bahn war mit ihren Tochterunternehmen bereits mehrfach Gegenstand von Missbrauchsverfahren beim Bundeskartellamt. Das jüngste endete nach fast vier Jahren (!) im Sommer 2023 mit einer umfangreichen Entscheidung des Bundeskartellamts, die der DB eine Reihe von missbräuchlichen Handlungen untersagte. Dazu



Mit Hilfe ihrer geballten Kommunikationswucht erweckte die DB den Eindruck, als hätte das Oberlandesgericht Düsseldorf den Beschluss des Bundeskartellamts zur weiteren Liberalisierung des Fahrausweisvertriebs weitgehend kassiert. Das Gegenteil war der Fall.

gehörten Werbe- und Rabattverbote, die die DB ihren Vertriebspartnern auferlegt hatte, um deren Vertriebskanäle kleinzuhalten.

Auch die immer wichtiger werdenden Echtzeitdaten (Verspätungen, Gleiswechsel etc.) werden von der DB erst bereitgestellt, seitdem die Fahrgastrechteverordnung der EU dies verpflichtend vorschreibt, keinen einzigen Tag früher. Weitergehende Verpflichtungen aus anderen EU-Regelungen (etwa TAP TSI) zur Offenlegung von Verspätungsursachen werden von der DB weiterhin nicht umgesetzt. Alle diese Daten benötigen Partner – sowohl andere Verkehrsunternehmen als auch spezialisierte Mobilitätsplattformen – um ein attraktives Angebot machen zu können, das auch durch Innovationen überzeugt. Das Mauern der DB und ihre Prozesshanserei muss hier ein Ende finden.

Da die Leistungen von Vertriebspartnern Geld kosten (wie die der DB selbst auch), müssen diese mit angemessenen Provisionen vergütet werden. Auch das hat das Bundeskartellamt dem Grunde nach anerkannt. Auch hier muss sich die DB bewegen.

Die Marktmacht von bahn.de und dem DB Navigator birgt gewaltiges Diskriminierungspotenzial. Sie müssen reguliert und somit gezwungen werden, auch Fahrausweise von DB-Wettbewerbern zu verkaufen.

Große Portale regulieren

Selbst wenn alle relevanten Daten allen Interessierten zur Verfügung gestellt werden, haben die digitalen Vertriebskanäle der DB, also bahn.de und der DB Navigator, noch immer einen uneinholbaren Einfluss auf dem Markt. Nicht allein, weil ihre Usability so gut ist (was sie zweifellos ist), sondern vor allem, weil die DB gegenüber allen anderen Anbietern schon viele Jahre auf dem Markt einen Vorsprung besitzt, den sie sich seinerzeit durch monopolistisches Verhalten verschafft hat. Den Navigator haben wahrscheinlich alle Bahnfahrenden auf dem Smartphone, und allzu viele ÖV-Apps will man nicht benutzen müssen.

Umso wichtiger ist, dass der Navigator auch die Produkte der Wettbewerbsbahnen diskriminierungsfrei darstellt. Mehrfach bereits haben Gerichte festgestellt, dass dies nicht der Fall ist. Und gerade kleinere Eisenbahnverkehrsunternehmen, deren eigene Vertriebskanäle (noch) nicht so gut eingeführt sind, müssen die Chance erhalten, ihre Produkte auch über die DB-Portale zu verkaufen.

Große Portale jenseits eines bestimmten Marktanteils müssen also von der Bundesnetzagentur reguliert werden. Verfahren können von ihr schneller abgewickelt werden als vor den ordentlichen Gerichten; die erforderliche Fachkompetenz hat die Netzagentur bewiesen.

Digitales Infrastrukturregister schnell erstellen

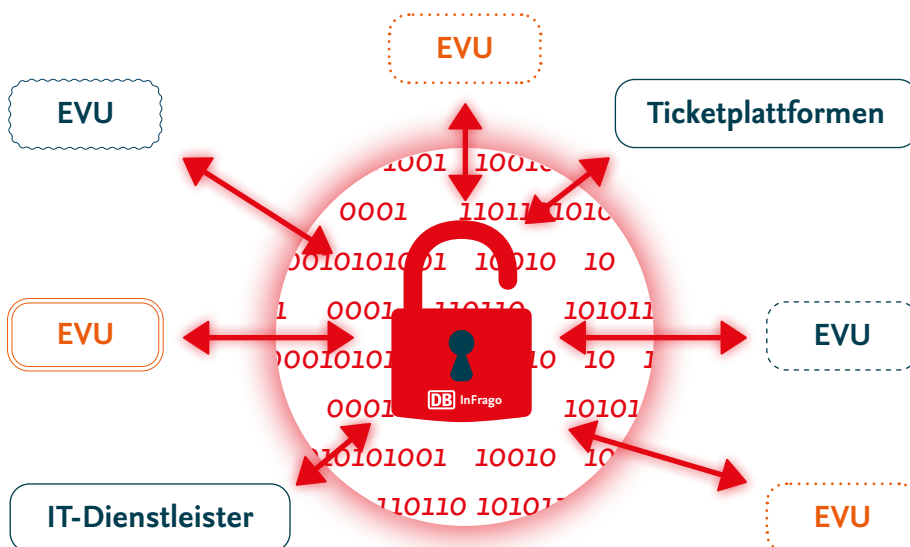
Auch für den Eisenbahnbetrieb selbst sind stets aktuelle Daten essenziell. Umso mehr erstaunt, dass Deutschlands größter Infrastrukturbetreiber über Zahl und Zustand seiner Anlagen oft selbst nur unzureichend im Bilde ist. Allein schon die Regeln, wie bestimmte Daten zu erheben sind, werden unterschiedlich ausgelegt. Dabei sind Betreiber von Eisenbahnanlagen bereits europarechtlich verpflichtet, ein digitales Infrastrukturregister zu erstellen und auf aktuellem Stand zu halten. Wie andere IT-Vorhaben, war offenbar auch dieser Bereich in den vergangenen Jahren oftmals Opfer von Sparrunden. Hinzu kamen die unabgestimmten Projekte innerhalb des Konzerns. Das muss künftig angemessen finanziert und zielgerichtet organisiert werden.

InFrago soll grundsätzlich alle Daten zur Verfügung stellen

Daten sind kein Selbstzweck, sondern sie dienen dazu, den Betrieb besser abwickeln zu können, Lokführern und Fahrdienstleitern die Arbeit zu erleichtern, die Sicherheit zu erhöhen und Tools zur Verbesserung der Energieeffizienz zu entwickeln und zu kalibrieren.

Für eine sich als „gemeinwohlorientiert“ bezeichnende Gesellschaft in Staatsbesitz muss es künftig selbstverständlich die Regel sein, dass alle Daten, die für Vertrieb und Betrieb für Eisenbahnverkehrsunternehmen, Mobilitätsplattformen und andere Dienstleister von berechtigtem Interesse sein können, zur Verfügung gestellt werden. Es sei denn, es gibt gewichtige Gründe, die dem entgegenstehen. Ein pauschales Verstecken hinter Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen darf es künftig nicht mehr geben.

„Wenn die InFrago nur wüsste, was die InFrago weiß“ – vorhandene Daten müssen vernünftig aufbereitet und geteilt werden. Nicht vorhandene, aber für das System relevante Daten müssen schnellstens erhoben werden.



Daten teilen

InFrago-Daten sind für alle da: natürlich für die Nutzer des Netzes, aber auch für Mobilitätsportale und andere Dienstleister.

10

Personal halten und leichter gewinnen

Damit der Zoch auch morgen noch kütt

Leider kommt es immer häufiger vor, dass Züge wegen akuten Personalmangels ausfallen müssen. Dagegen helfen vor allem arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie eine weniger bürokratische Fachkräfteeinwanderung inklusive Familiennachzug. Digitalisierung kann helfen, Berufsbilder bei der Schiene attraktiver zu machen. Marktteilnehmer, die nur aus dem akuten Mangel Profit schlagen wollen, dürfen dagegen nicht gefördert werden.



Personal halten und leichter gewinnen

Der Fachkräftemangel hat inzwischen viele Branchen fest im Griff. Dabei ist der Bahnsektor keine Ausnahme. Zur Quantifizierung des tatsächlichen Bedarfs geeignete statistische Daten sind nicht einfach zu erhalten. Beispielsweise sind die von der Bundesagentur für Arbeit gelisteten Engpassberufe wegen der geringen Fallzahlen etwa bei Lok- bzw. TriebfahrzeugführerInnen nur bedingt aussagekräftig. Zwischenzeitlich wurde sogar ein leichtes Abebben der Problematik verzeichnet, obwohl dies offensichtlich nicht den Tatsachen entspricht.

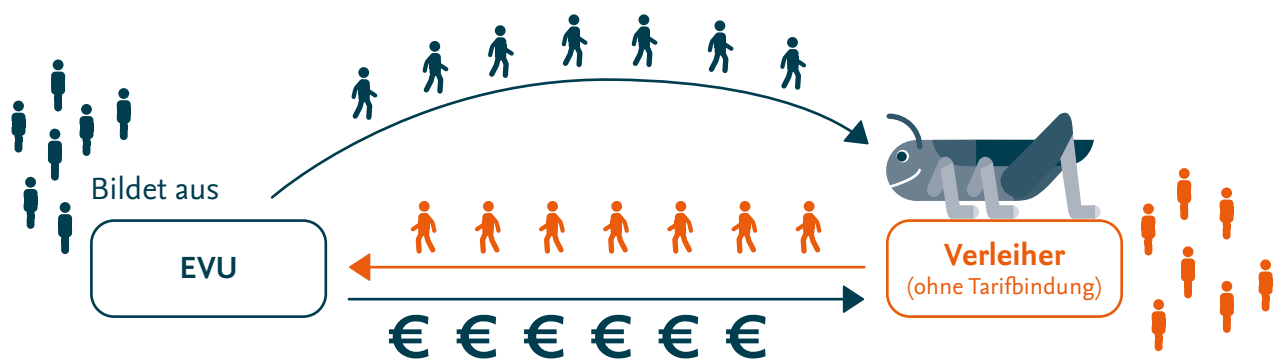
Eisenbahnberufe leiden wie viele andere inzwischen erheblich unter Fachkräftemangel. Wie viel Personal fehlt, ist statistisch angesichts der relativ geringen Fallzahlen nicht gut erfasst.

Brancheninitiativen unterstützen und fortentwickeln

Tatsächlich gibt es im Bahnverkehr – wie auch im kommunalen öffentlichen Verkehr – massive Probleme, die bestehenden Verkehre mit ausreichendem Personal, zu dem auch eine entsprechende Reserve gehört, fahren zu lassen. Praktisch alle Eisenbahnverkehrsunternehmen des SPNV in praktisch allen Regionen Deutschlands haben damit zu kämpfen. Überdies haben alle Eisenbahnverkehrsunternehmen ihre Ausbildungsanstrengungen in den vergangenen Jahren hochgefahren, auch wenn dies in ihren Kalkulationen nicht hinterlegt war und zum Zeitpunkt von deren Erstellung nicht hinterlegt werden konnte. Auch gibt es in mehreren Bundesländern inzwischen unternehmensübergreifende Initiativen, unterstützt von den Aufgabenträgern und den Bundesländern, durch die Ausbildung zusätzlich gefördert wird.

Arbeitnehmerüberlassung klarer fassen

Ein Hindernis auf dem Weg zur Besserung sind dabei eine Reihe von neu auf den Markt getretenen Personaldienstleistern, die sich zum eigenen Nutzen an den Markt andocken, anstatt diesem zu helfen. Dabei sind Personaldienstleister („Verleiher“) an sich keineswegs schlecht: Die bereits länger auf dem Markt agierenden unterstützen die Eisenbahnverkehrsunternehmen aller drei Verkehrsarten, wenn diese in besonderen Situationen einen erhöhten Personalbedarf haben, etwa bei größeren Krankheitswellen oder



So soll es nicht laufen: Ein Personalverleiher bildet selbst nicht aus, sondern wirbt Triebfahrzeugführer bei Eisenbahnverkehrsunternehmen ab, um sie dann für deutlich höheres Entgelt wieder zur Verfügung zu stellen. Das schwächt das Gesamtsystem.

Personalverleiher, die mehr Arbeitskräfte ins System bringen und besondere Personalengpässe bei den EVU überbrücken helfen, sind dagegen gern gesehen. Dass die zusätzliche Flexibilität auch ihren Preis hat, geht in Ordnung.

gegen Ende oder zu Anfang eines Verkehrsvertrags. Die traditionellen Verleiher zahlen den bei ihnen angestellten Beschäftigten Löhne nach einem eigenen Tarifvertrag, der die besonderen Verhältnisse, etwa häufigeres auswärtiges Übernachten entsprechend berücksichtigt. Dieses Mehr an Flexibilität bedeutet für alle Beteiligten, Verleiher, Entleiher und Arbeitskräfte höhere Entgelte. Im Gegenzug aber bilden die vorhandenen Verleiher eigene Beschäftigte aus, sorgen also ihrerseits dafür, dass der Markt insgesamt aus einem größeren Arbeitskräftereservoir schöpfen kann, und stabilisieren ihn so.

Viele neue auf den Markt getretene Verleiher aber tun dies nicht. Sie werben lediglich vorhandene Lokführer bei EVU mit der Zusage höherer Verdienstmöglichkeiten über Tarif ab. Oftmals kommen diese Lokführer in derselben Region wie bisher zum Einsatz, nur eben über die Verleihfirma bei einem Mitbewerber des bisherigen Arbeitgebers. In Einzelfällen ist es sogar schon vorgekommen, dass ein bisheriger Beschäftigter über den Verleiher wieder seinem bisherigen Arbeitgeber angeboten worden ist, jedoch zu deutlich erhöhten Kosten.

Diese neue Entwicklung schädigt den Markt, weil sie allein die Kosten in die Höhe treibt, ohne die Menge der benötigten Lokführer zu erhöhen. Vergleichbare Entwicklungen gibt es zum Beispiel auch in der Kranken- und Altenpflegebranche. Hier ist eine Anpassung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) erforderlich, die unter anderem dafür sorgt, dass auch die Verleiher grundsätzlich tarifgebunden sein und ausbilden müssen.

Streikrecht bei kritischen Infrastrukturen präzisieren

Auch das Streikrecht muss modifiziert werden: Aufgrund des integrierten Konzerns DB ist es möglich, dass ein Streik bei der DB auch Verkehre der Wettbewerbsbahnen unmöglich macht, nämlich dann, wenn Stellwerkspersonal zum Streik aufgerufen ist. Ein Streik bei



der Infrastruktur trifft alle Verkehrsunternehmen, völlig unabhängig davon, ob sie sich selbst in einer Tarifaueinandersetzung befinden oder nicht. Das nimmt Unternehmen, die sich womöglich bereits mit der Gewerkschaft geeinigt haben und bei denen nicht mehr oder noch nicht zum Streik aufgerufen worden ist, mit in Haftung. Diese Unter-

nehmen können dann keine Verkehrsleistungen anbieten und werden von den Fahrgästen und den Aufgabenträgern im SPNV in je eigener Form sanktioniert.

Wie in anderen EU-Staaten auch sollte es während eines Streiks Notdienstvereinbarungen geben, um wenigstens ein Grundangebot aufrechtzuerhalten.

Aus unserer Sicht muss für diesen Fall wenigstens die Aufrechterhaltung eines gesetzlich zu definierenden Mindestangebots ermöglicht werden und müssen auch die Gewerkschaften zum Abschluss entsprechender Notdienstvereinbarungen gebracht werden. Dabei handelte es sich um eine nähere Definition des Streikrechts, wie sie in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, wie Frankreich oder Italien, längst gang und gäbe ist.

Derzeit ist Personal nicht nur zum Steuern der Fahrzeuge notwendig, sondern auch für alle anderen (Vor-)Leistungen rund um den öffentlichen Verkehr. Das beginnt mit der Erstellung der Infrastruktur und der Fahrzeuge – Planen, Bauen, Abnehmen und laufend Prüfen – und hört mit der Vergabe, Bestellung und der Abrechnung der Verkehre nicht auf. Für nahezu keine Tätigkeit rund um den Verkehr gibt es noch ausreichend Fachkräfte.

Digitalisierung zur Attraktivierung der Berufsbilder nutzen

Auch daher sind Digitalisierung und Automatisierung des Verkehrs absolutes Gebot; und zwar in mindestens doppelter Hinsicht: Zum einen können (und müssen!) Automatisierung und Digitalisierung mittelfristig dazu beitragen, den absoluten Arbeitskräftebedarf zu senken. Genauso wichtig ist aber, dass technologisch aufwendigere Arbeitsplätze in der Regel auch attraktiver sind. Für das Ziehen eines Hebels im Stellwerk zweimal pro Stunde bei gleichzeitigem striktem Handyverbot werden sich jedenfalls keine BewerberInnen mehr finden.

Fachkräfteeinwanderung erleichtern – nicht nur für die Schiene
Aber selbst, wenn diese Zukunftstechnologien signifikant beschleunigt würden, wonach es in den vergangenen Jahren überhaupt nicht aussah, wäre Deutschland noch auf eine erhebliche Fachkräfteeinwanderung angewiesen. Diese muss dringend erleichtert und aktiv gefördert werden. Dazu gehören die leichtere Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, eine Anpassung zum Teil übertriebener sprachlicher Anforderungen (hier kann Technik heute schon viel!) und eine aktive Unterstützung der Integration, inklusive des Nachzugs der Familien.

Eisenbahnverkehrsunternehmen sollten nur dann für einen Streik sanktioniert werden, wenn sie sich selbst in einer Tarifaueinandersetzung befinden. Denn nur diese können sie beeinflussen.

Arbeitsplätze im Eisenbahnbereich werden durch fortschreitende Digitalisierung spannender, attraktiver. Diese Chance muss genutzt und unterstützt werden.

Wichtigste Forderungen auf einen Blick



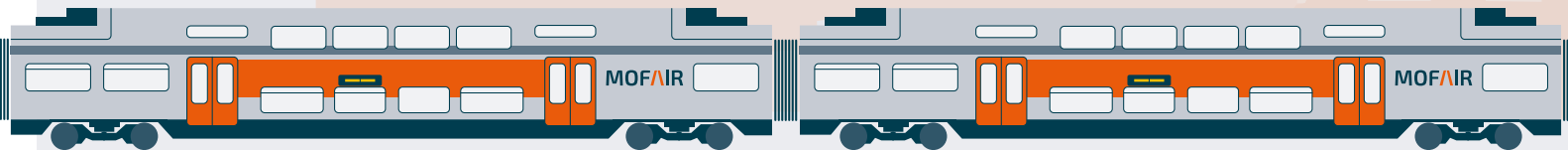
FINANZIERUNG

Die Schieneninfrastruktur muss endlich auskömmlich finanziert werden, um den Alterungsprozess nachhaltig umzukehren. Für eine überjährige Finanzierung sollen, gemäß den Empfehlungen der Beschleunigungskommission Schiene, zwei Fonds – einer für Erhalt, einer für Aus- und Neubau – aufgelegt werden. Als Grundstock kann der Erlös des Schenker-Verkaufs dienen.



ENTFLECHTUNG

Die Monopolbereiche des heutigen integrierten Konzerns DB AG – die InFrago, das Bahnstromnetz der DB Energie sowie die infrastrukturnahen Dienstleistungsgesellschaften – werden in der Rechtsform einer GmbH in direktes Bundeseigentum überführt. Netznutzer werden in ihren Aufsichtsrat entsandt. Infrastrukturbezogene Aufgaben dürfen in der DB AG nicht mehr angesiedelt sein.



TRASSENPREISE

Für einen fairen Wettbewerb mit der Straße müssen die Trassenpreise schrittweise auf die unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs (uKZ, Grenzkosten) geführt werden. Die Anreizregulierung muss auf Betriebsqualität neu ausgerichtet werden. Die Ersetzung von Baukostenzuschüssen durch neues Eigenkapital oder durch Kredite des Bundes ist sofort zu beenden.



INFRASTRUKTURQUALITÄT

Die Infrastrukturqualität muss nach einer branchenweit anerkannten Methodik gemessen werden; die tatsächliche Verfügbarkeit von Netz und Anlagen muss dabei im Mittelpunkt stehen. Die Generalsanierungen müssen überprüft und die Vorgehensweise der Unterschiedlichkeit der Strecken entsprechend angepasst werden. Die Regulierungsbehörde wird weiter gestärkt. Die Digitalisierung der Schiene wird beschleunigt vorangetrieben. Das Bundesverkehrsministerium nimmt eine koordinierende Rolle wahr.



SPNV

Ein Rückfall in alte, monopolistische Strukturen muss verhindert werden. Während die Länder das Vergaberegime und auch laufende Verkehrsverträge an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen, muss der Bund die Regionalisierungsmittel deutlich anheben. Damit wird das bestehende Angebot abgesichert und weiter ausgebaut.



SPFV

Mehr Wettbewerb im Fernverkehr auf der Schiene verbessert das Angebot und senkt die Ticketpreise. Daher muss das künftige, zum Deutschlandtakt passende Kapazitätszuweisungsmodell schnell geklärt werden. Rahmenverträge als ein Mittel zur Absicherung der Investition in Fahrzeuge sollen wieder eingeführt werden, privates Kapital zur Beschaffung von Fahrzeugen (nicht für die Infrastruktur) genutzt werden. Neue Anbieter gilt es gezielt zu ermutigen und zu unterstützen.



PERSONAL

Um dem grassierenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken, unterstützen Bund und Länder vorhandene Brancheninitiativen für mehr Ausbildung. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wird zur Eindämmung branchenschädlicher Verleihpraktiken angepasst. Einwanderung und Integration werden erleichtert, vor allem entbürokratisiert. Das Streikrecht in der InFrago – einem KRITIS-Bereich – wird detaillierter geregelt.



DATENMANAGEMENT

Die gemeinwohlorientierte Infrastrukturgesellschaft veröffentlicht grundsätzlich alle Daten, die für Zugangsberechtigte, Vertriebs- und andere Dienstleister von Interesse sein können. Wo solche Daten noch nicht vorhanden sind, werden sie erhoben. Das Fahrplandatenmanagement wird bei der wettbewerblich neutralen Schieneninfrastrukturgesellschaft angesiedelt. Große, marktbeherrschende Portale wie bahn.de und der DB Navigator werden von der Bundesnetzagentur reguliert und vertreiben künftig auch die Angebote von DB-Wettbewerbern.



DEUTSCHLANDTICKET

Bund und Länder müssen ihren Dauerstreit beenden und sich klar zu einer gemeinsamen, nachhaltigen Finanzierung des Deutschlandtickets für mindestens zehn Jahre bekennen. Auf dieser Grundlage können Neukunden gewonnen, die Digitalisierung von Vertrieb und Verkehrsplanung vorangetrieben und die Verbund- und Tarifstrukturen weiter vereinfacht werden.

Impressum

MOFAIR

Bündnis für fairen Wettbewerb
im Schienenpersonenverkehr

Herausgeber:

mofair e.V.
Marienstr. 3
10117 Berlin
Tel.: 030 50 93 13 041
www.mofair.de

Verantwortlich für den Inhalt:

Matthias Stoffregen (mofair)

Die ausschließlichen Verwertungsrechte an Inhalten und Darstellungen liegen beim Herausgeber. Die Verwendung der Publikation „Schiene 29“ in – unveränderten – Teilen oder vollständig für eigene Publikationen Dritter ist mit Angabe der Quelle zulässig, sofern es sich um eine gewerbliche Nutzung handelt – dies jedoch erst nach ausdrücklicher Zustimmung des Herausgebers.

Redaktionsschluss:

25. November 2024

Gestaltung und Illustration:

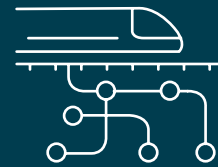
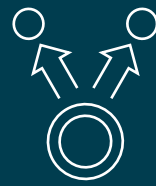
Schön und Middelhaufe GbR | schoenundmiddelhaufe.de

Druck:

PIEREG Druckcenter Berlin GmbH | piereg.de

Bild- und Quellennachweise:

S. 3: Transdev | S. 15: Registerportal, eigene Aufbereitung | S. 18: Bundesnetzagentur | S. 20: Berechnung der GÜTERBAHNEN (NEE) | S. 22: Berechnung der GÜTERBAHNEN (NEE) | S. 26: Darstellung von Alstom aus dem Projekt Digitaler Knoten Stuttgart | S. 28: Bundesnetzagentur | S. 30: AG Transparenz der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum „Ausbau- und Modernisierungspakt“ | S. 34: Websites der Verkehrsverbünde, eigene Darstellung | S. 35: Wikipedia.de / TUBS, CC BY-SA 3.0 / Maximilian Dörrbecker (Chumwa), NJ Giggle, CC BY-SA 4.0, Darstellung angepasst | S. 36: European Commission: Directorate-General for Mobility and Transport, De Rose, A., Trier Jørgensen, K. and Doklestic, N., Study on passenger and freight rail transport services' prices to final customers – Final report, Publications Office of the European Union, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2832/403804>, p. 15.



MOFAIR

Bündnis für fairen Wettbewerb
im Schienenpersonenverkehr

mofair e.V.

Marienstr. 3 · 10117 Berlin

Tel.: 030 50 93 13 04 1

www.mofair.de