

# Gutachten

Für  
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

## Der Deutschlandtakt

**Bewertung von Organisationsvarianten zur Umsetzung  
eines flächendeckenden Taktfahrplans**

KCW GmbH  
Bernburger Straße 27  
10963 Berlin

29.10.2019

**Endfassung**

**Autoren**

Dr. Felix Berschin, René Naumann, Julian Nolte

**Urheberrechtshinweis**

Dieses Gutachten unterliegt den Bestimmungen des deutschen Urheberrechts. Soweit nicht anders schriftlich vereinbart, ist eine Veröffentlichung oder Weitergabe, auch in Auszügen, nicht zulässig.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung.....</b>	<b>4</b>
<b>1 Ziel und Vorgehen der Studie .....</b>	<b>6</b>
1.1 Vorbemerkungen: Ein Takt für Deutschland.....	6
1.2 Aufgabenstellung der Untersuchung.....	12
1.3 Aufbau der Studie .....	13
<b>2 Organisationsvarianten: Wer fährt den Deutschlandtakt? 16</b>	
2.1 Grundmodelle und Analyse Kriterien.....	16
2.2 Die Modelle im Detail.....	19
2.2.1 Organisationsvariante 1: Modifizierter Status quo ..	19
2.2.2 Organisationsvariante 2: Systemtrassen mit Anreiz	24
2.2.3 Organisationsvariante 3: Konzessionierter Fernverkehr .....	26
2.3 Überblick und Zwischenfazit: Organisationsvarianten im Vergleich .....	31
<b>3 Finanzierung: Wer bezahlt den Deutschlandtakt? .....</b>	<b>37</b>
3.1 Finanzierungsrahmendaten .....	37
3.2 Finanzierungstragung .....	44
3.3 Fallbeispiele.....	45
<b>4 Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des Deutschlandtaktes.....</b>	<b>49</b>
4.1 Zehn Schritte zum Deutschlandtakt.....	52
<b>5 Anhang: Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>55</b>

## Kurzfassung

Der Deutschlandtakt ist inzwischen breiter politischer Konsens, um die Nachfrage der Eisenbahn in Deutschland zu verdoppeln und somit klimafreundliche Mobilität zu stärken. Doch auch zehn Jahre nach der ersten Aufnahme „Deutschlandtakt“ in einen Koalitionsvertrag, kommt der planvolle Ausbau des Fernverkehrsnetzes auf Deutschlands Schienen kaum voran. Alle Erklärungen zum Deutschlandtakt werden auch weiterhin Lippenbekenntnisse bleiben, wenn der Bund nicht eine konkrete Antwort auf die Frage „Wer fährt den Deutschlandtakt?“ gibt. Bislang verweist die Bundesregierung wiederholt darauf, am bestehenden Marktmodell und der Eigenwirtschaftlichkeit des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV) festzuhalten zu wollen. Diese Organisationsform hat jedoch dazu geführt, dass viele Städte und Regionen Deutschlands vom SPFV abgehängt wurden. Es ist fraglich, wie ein flächendeckender Deutschlandtakt ohne Veränderungen am Marktmodell des SPFV Realität werden kann. Hierbei muss insbesondere das Spannungsverhältnis von politisch gewollten, verkehrlich erforderlichen, aber betriebswirtschaftlich nicht attraktiven Fernverkehrsverbindungen aufgelöst werden. Solange DB Fernverkehr und andere Verkehrsunternehmen formal eigenwirtschaftliche Verkehre anbieten (müssen), ist dieser Gegensatz jedoch nicht auflösbar.

Es stellt sich daher die Frage, welche alternativen Organisations- und Finanzierungsvarianten für den Deutschlandtakt denkbar sind. Letztlich sind drei grundsätzliche Varianten abgrenzbar:

- Modifizierter Status quo: Fortführung der formalen Eigenwirtschaftlichkeit im SPFV („open access“), gleichwohl Einführung von Systemtrassen als Neuerung.
- Systemtrassen mit Anreiz: Fortführung der formalen Eigenwirtschaftlichkeit im SPFV, aber mit der Vergabe von Systemtrassen ausschließlich in Bündeln sowie einer Umstellung der Trassenpreissystematik zur Anreizsetzung für nachfrageschwache Fernverkehrsrelationen.
- Konzessionierter Fernverkehr: Einfügung eines Konzessionsmodells im SPFV (ggf. zusammengefasst in Netzen). Eigenwirtschaftliche Verkehre bleiben aber weiterhin formal möglich.

Vergleicht man die Modelle in Hinblick auf die Umsetzbarkeit des Deutschlandtaktes zeigt sich: Nur das Konzessionsmodell kann einen Deutschlandtakt verbindlich und dauerhaft sicherstellen, weil der Bund hier Verkehre direkt konzessioniert und bei Bedarf auch bezuschusst. In der Variante „Systemtrasse mit Anreizen“ besteht immerhin die Chance auf eine Angebotsausweitung unter Wahrung des vom Bund offenkundig favorisierten eigenwirtschaftlichen Grundmodells. Hierbei wird es maßgeblich darauf ankommen, welcher Anreiz über die Trassenpreise sowie die gebildeten Trassenpreisbündel gesetzt werden kann. Dieses Modell wäre daher die „second best“-Option, falls es keine politische Mehrheit für die Umstellung auf das Konzessionsmodell gibt.

In Gänze abzulehnen ist in jedem Fall eine Fortführung des Status quo, selbst bei einer Modifizierung unter Einbeziehung von vertakteten Systemtrassen wie derzeit vom Bund vorgesehen. Es bleibt das Geheimnis der Bundesregierung, weshalb sie alle Hoffnung auf ein Marktmodell setzt, das für die Reisenden bisher allenfalls zu einem leidlich guten Angebot (Umfang und Qualität) geführt hat. Den Schub, den das Angebot der Eisenbahn angesichts der klimapolitischen Debatte erhalten muss, konnten eigenwirtschaftliche Verkehre bisher jedenfalls nicht beisteuern. Im Gegenteil: Es steht zu befürchten, dass die Grenzen des Wachstums mit der aktuellen Organisation und Finanzierung des Fernverkehrsangebotes bald erreicht sein werden: Übervolle Züge, stetige Unpünktlichkeit und eine Angebotsentwicklung, die seit Jahren schon nicht mehr Schritt hält mit dem Nachfragezuwachs.

Es ist daher dringend geboten, dass sich der Bund stärker als bisher in koordinierender Funktion dem SPfV annimmt und die Weichen für den Deutschlandtakt richtig stellt. Die Koordinierung schließt dabei Steuerung von verkehrlich sinnvollen Angeboten ebenso ein wie die Klärung von Finanzierungsfragen.

# 1 Ziel und Vorgehen der Studie

## 1.1 Vorbemerkungen: Ein Takt für Deutschland

Lange Zeit war der Deutschlandtakt, also das Konzept eines integralen Taktfahrplans im deutschen Fernverkehr, nur der Wunsch von Verkehrsexperten oder Branchenvertretern sowie wenigen Verkehrspolitikern. Es war zwar Konsens, dass die Länder im Rahmen ihrer Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) landesweite integrale Takt-Konzepte entwickeln<sup>1</sup>, aber der Fernverkehr auf der Schiene (SPFV) sollte nach Auffassung des Bundes allein auf marktwirtschaftlicher Grundlage, ohne staatliche Vorgaben und Koordinierung operieren.

Dementsprechend versandeten beim Bund alle Forderungen bezüglich der Prüfung und Einführung lange Zeit ergebnislos.<sup>2</sup> Dabei war und ist er als Eigentümer der DB AG mittelbar an DB Fernverkehr und DB Netz beteiligt, also jenen zwei Unternehmen, die mit ihrem Handeln maßgeblich zum Gelingen eines solchen Konzepts beitragen können. Erst nach einer Machbarkeitsstudie zum Deutschlandtakt begann die Position des Bundes langsam zu bröckeln. Nicht zuletzt aufgrund der geschlossenen und parteiübergreifende Initiative von Experten aus der Bahnbranche und Verkehrspolitik fand die Idee des Deutschlandtaktes Eingang in alle Koalitionsverträge seit 2009.

Um den damaligen Koalitionsvertrag zu erfüllen, beauftragte der Bund 2014 die bereits erwähnte Machbarkeitsstudie<sup>3</sup>, die die grundlegende Umsetzbarkeit eines Deutschlandtaktes, sowohl vom Infrastrukturausbau, als auch von der Fahrplanumsetzung sowie dem regulatorischen Rahmen bestätigte. Schließlich wurde auch ein leichter positiver wirtschaftlicher Nutzen errechnet. 2018 wurde eine Folgestudie beauftragt, deren Schwerpunkt auf der Entwicklung eines Zielfahrplans mit entsprechendem Infrastrukturausbau liegt. Ein erster Entwurf für das Zieljahr 2030 wurde im Oktober 2018 vorgestellt. Ein zweiter mit dem Horizont 2030 Plus wurde im Mai dargelegt, hier waren auch zum ersten Mal im

---

<sup>1</sup> Die ersten ITF-Konzepte wurden im südlichen Baden-Württemberg und Bayern noch als Pilotkonzepte der Bundesbahn realisiert. Landesweite Konzepte entwickelten sich sodann in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt bereits in den 90er Jahren. Der NRW-ITF 2003 bildete den Abschluss dieser Entwicklung- Weiterentwicklungen erfuhren die Konzepte v.a. durch Angebotsausbauten im Rahmen eines RE-Konzepts Rheinland-Pfalz, ITF 2. Stufe NRW sowie Anpassungen hervorgerufen durch den Fernverkehr.

<sup>2</sup> Zu verweisen ist auf die verschiedenen Initiativen zu Fernverkehrs-Sicherstellungs-Gesetzen der Länder, die auch immer wieder die Forderung nach gesichertem vertakteten Fernverkehr mit gutem Anschluss an den SPNV enthielten, zuletzt u.a. Gesetzesantrag der Länder Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Bremen, Saarland, Thüringen. Entwurf eines Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonennahverkehrs (Schienenpersonennahverkehrsgesetz - SPFVG). BR-Drucksache 81/18

<sup>3</sup> ARGE IGES Institut/Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb: Machbarkeitsstudie zur Prüfung eines Deutschland-Takts im Schienenverkehr. Bericht Z20/SeV/288.3/1324/LA15 (2015)

größeren Umfang Güterzugtrassen skizziert. Parallel wird der Deutschlandtakt im Zukunftsbündnis Schiene in einer eigenen Arbeitsgruppe diskutiert. Hierbei kristallisieren sich die Schwerpunkte regulatorischer Rahmen und Umsetzungs-etappierung heraus.

Politisch an Bedeutung hat der Deutschlandtakt auch durch das im Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung formulierte Verdoppelungsziel für den Schienenverkehr erhalten. Um die Marktanteile des Schienenverkehrs bis 2030 zu verdoppeln, wird der Deutschlandtakt als entscheidendes Maßnahmenpaket angesehen<sup>4</sup>.

Auch die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen hat in ihrem Antrag „Die Eisenbahn zum Rückgrat der Verkehrswende machen“<sup>5</sup> den Deutschlandtakt ins Zentrum der „Angebotsoffensive Bahn“ gerückt.

Dies hat auch etwas mit der Anbindungsqualität durch Fernverkehr in der Fläche zu tun. Am Beispiel der Oberzentren in Deutschland verdeutlicht nachfolgende Abbildung 1, dass eine Reihe von zentralen Orten der höchsten Raumordnungsstufe keinen regelmäßigen Fernverkehr haben. Mit Chemnitz, Trier oder Heilbronn sind hierunter durchaus relevante Großstädte, die nicht oder nur sehr marginal mit Fernverkehrsleistungen bedient werden (vgl. Abbildung 1).

Eine **Stärkung der Eisenbahn** mit zunehmender Verkehrsleistung ist somit als **Beitrag zum Klimaschutz und der Mobilitätswende** gleichermaßen zu sehen<sup>6</sup>. Mit einem ständigen, zuverlässigen und systematischen Taktangebot antwortet die Eisenbahn auf die quasi unbegrenzte Verfügbarkeit des automobilen Privatwagens. Dieser Leitgedanke war bereits die wesentliche Motivation hinter dem Schweizer Erfolgsprojekt „Bahn 2000“. Letztlich ist dies denn auch der Grund, warum ein Schweizer 72 Mal pro Jahr in den Zug steigt; mehr als doppelt so häufig wie ein Deutscher mit nur 34 Fahrten pro Einwohner und Jahr.

---

<sup>4</sup> KICW GmbH 2019: Railmap 2030 – Bahnpolitische Weichenstellungen für die Verkehrswende. Studie im Auftrag von Agora Verkehrswende. S. 17.

<sup>5</sup> Quelle: BT-Drs. 19/7452.

<sup>6</sup> Auch die Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN spricht sich dafür aus, „die Eisenbahn zum Rückgrat der Verkehrswende [zu] machen“ (BT-Drucksache 19/7452).

Abbildung 1: (Nicht-)Anbindung von Oberzentren an den SPFV (Stand 2019)



Quelle: KCW GmbH

Gleichzeitig ist der Deutschlandtakt aber auch vor folgendem Hintergrund einzuordnen:

- Die derzeitige Bundesregierung will „mit einem Schienenpakt von Politik und Wirtschaft [...] bis 2030 doppelt so viele Bahnkundinnen und Bahnkunden“<sup>7</sup> gewinnen. Den Deutschlandtakt sehen wir als **Schlüsselmaßnahme für die Erreichung dieses politischen Verdoppelungszieles**.<sup>8</sup>
- Mit dem Deutschlandtakt kann (wieder) ein ständiges Fernverkehrsangebot in weiten Teilen der Republik geschaffen werden. Nachdem vor einiger Zeit „ein Rückzug aus der Fläche“ des Fernverkehrs zu konstatieren war<sup>9</sup>, bietet der Deutschlandtakt nun die Chance, alle relevanten Großstädte und Oberzentren und die wichtigsten touristischen Regionen der Bundesrepublik mit einem verlässlichen Bahnangebot an das Fernverkehrsnetz anzubinden. Somit ist der Deutschlandtakt auch als ein Baustein zur **Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse** zu sehen.
- Der Zielfahrplan des Deutschlandtaktes dient auch der „**Inwertsetzung von Investitionen**“. Dies gilt sowohl für das Bestandsnetz, auf dem heute oftmals das Angebot an Fernverkehrsleistungen überschaubar ist, aber auch für die milliardenschweren Ausbauten: Nur ein tatsächlich realisiertes Angebot kann die Prognosen von Neu- und Ausbaustrecken belegen<sup>10</sup> und nur ein attraktives Angebot kann letztlich dafür sorgen, dass die Eisenbahn auch wirklich genutzt wird. Im schlimmsten Fall drohen „Investitionsruinen“, also Infrastrukturanlagen, die gar nicht (adäquat) genutzt werden. Beispielhaft erwähnt sei die „Wiesbadener Kurve“, die eine Anbindung der hessischen Landeshauptstadt an die Schnellfahrstrecke Köln – Rhein/Main ermöglicht, tatsächlich aber über Jahre nur von zwei Zugpaare werktags befahren wurde und an Wochenenden zeitweise überhaupt keinen Verkehr sah.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Koalitionsvertrag CDU/CSU und SPD (2018): S. 77

<sup>8</sup> Siehe dazu auch KCW GmbH 2019: Railmap 2030 – Bahnpolitische Weichenstellungen für die Verkehrswende. Studie im Auftrag von Agora Verkehrswende. S. 36ff.

<sup>9</sup> KCW (2011): Wettbewerber-Report Eisenbahn 2010/2011, S. 126.

<sup>10</sup> Der Bund hatte nach der Bahnreform stets stereotyp darauf verwiesen, dass er seine Gewährleistungsverantwortung im Fernverkehr nach Art. 87e Abs. 4 GG dadurch wahrnimmt, dass er Strecken ausbaut und damit attraktiven Fernverkehr ermöglicht. Tatsächlich lässt sich diese Strategie nicht nachweisen, sondern scheint sogar kontraproduktiv gewesen zu sein. So hat die DB Fernverkehr z.B. auf der abschnittsweise teuer für 200km/h und Neigetechnik ausgebauten Mitte-Deutschland-Verbindung den Fernverkehr weitgehend auf drei Zugpaare zusammengestrichen und ist derzeit auch nicht bereit diesen wiedereinzuführen. Nach Rostock wird der Fernverkehr trotz bereits erfolgten Ausbau erst 2020 wieder zurückkommen. Zur Anbindung von Wiesbaden von Köln verkehren nur zwei Zugpaare, obwohl allein diese 300 Mio. Euro gekostet hat. Bislang gibt es keine Pläne, dass nach Elektrifizierung der „Südbahn“ Ulm – Friedrichshafen (– Lindau) der Fernverkehr dorthin zurückkommt.

<sup>11</sup> Pro Bahn & Bus (2009): Schnellfahrstrecke nach Wiesbaden darf keine Investitionsruine bleiben. Quelle: <http://www.probahn-bus.org/index.php?cat=Archiv&page=07.08.09&printview=true&PHPSESSID=20bb25a72a8cecb56732cfbfd96bd9c1>

- Insofern stellt der Deutschlandtakt einen grundlegenden **Wechsel der Planungsprämissen** dar: Durch eine initiale Angebotsplanung kann die Infrastrukturentwicklung priorisiert und zielgerichtet angegangen werden.<sup>12</sup> Der Netzeffekt (insb. Kapazitäten und Rückfallebenen) rückt stärker in den Vordergrund.
- Investitionen können somit **klarer priorisiert** werden: Kapazitäten und Reisezeitverkürzung können konkret belegt werden und müssen nicht abstrakt errechnet und gemittelt werden. Es lassen sich damit klare Prioritäten und auch Abhängigkeiten (erst die Maßnahme, dann jene Maßnahme) feststellen. Unter Berücksichtigung der Rahmenparameter (Angebotsentwicklung, Rollmaterialverfügbarkeit, Trassenkapazitäten) lassen sich somit die Aus- und Neubaupfade (erst Maßnahme X, dann Maßnahme Y usw.) jeweils mit Wirkung auf das Gesamtangebot auf der Schiene entwickeln.
- Der Deutschlandtakt dient der **Steigerung der Leistungsfähigkeit** im bestehenden Netz, da die Geschwindigkeiten und Fahrprofile der Züge im Sinne einer möglichst starken Netzauslastung harmonisiert und aufeinander abgestimmt werden.
- Der Deutschlandtakt kann ebenso der **Robustheit** im Schienenverkehr dienen. Engpässe und Stauungen treten zwar systembedingt an spezifischen Stellen auf, können aber auch hochwirksam durch gezielte Maßnahmen (z.B. Blockverdichtung, Kreuzungsmöglichkeiten, Ausweichgleise) beseitigt werden.<sup>13</sup>
- Die Taktstruktur wirkt auch zur **Simplifizierung im Bahnbetrieb**. Die Betriebssituationen wiederholen sich jede Stunde und auch das Störungsmanagement erfolgt nach einer klaren Struktur. Damit kann der Eisenbahnbetrieb deutlich rationeller und kostengünstiger werden.

**Der Gretchenfrage weicht der Bund allerdings trotz begründbarer Ziele weiterhin aus: *Wie soll der Deutschlandtakt als bundesweiter Taktfahrplan organisiert werden? Oder kurz: Wer fährt den Deutschlandtakt?*** Stattdessen zieht sich der Bund bei all seinem Handeln bezüglich des Deutschlandtaktes bislang auf eine stark eingeengte Position zurück: „Aus dem Deutschlandtakt soll keine Selbstverpflichtung des Bundes entstehen, alle Bahnangebote und Infrastrukturen zu finanzieren.“<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Es sei an der Stelle darauf verwiesen, dass die Angebotsplanung (auf Basis etwa von Systemtrassen) alle Marktsegmente, also Personen- und Güterverkehr, gleichberechtigt berücksichtigen muss.

<sup>13</sup> Viele von den Gutachtern des Bundes genannten Infrastruktureinzelmaßnahmen zur Umsetzung des Deutschlandtaktes bilden in ihrer Kleinteiligkeit genau diese Zwecke ab.

<sup>14</sup> Zwischenberichte der Arbeitsgruppen des Zukunftsbündnisses Schiene - Stand nach Diskussion im Lenkungskreis am 09.04.2019, S. 8.

Damit gibt der Bund jedoch auch keine wirkliche Antwort, wer es denn sonst machen sollte. Doch der Erfolg des Deutschlandtaktes wird neben der betrieblich-infrastrukturellen Umsetzung insbesondere von der konzeptionellen Ausgestaltung des Ordnungsrahmens sowie der entsprechenden Finanzierung abhängen. Ohne die Antworten hierauf bleibt das vom Gutachterkonsortium im Auftrag des BMVI erstellte Konzept zum Deutschlandtakt Zielfahrplan 2030 Plus unvollständig, weil es keine dauerhafte Verbindlichkeit schafft – weder für Fahrgäste noch für Bund und Länder, und auch nicht für die Beschäftigten.

Implizit erwartet der Bund, dass die DB Fernverkehr den Deutschlandtakt innerhalb des heutigen Ordnungsrahmens umsetzen werde<sup>15</sup>, ggf. mit von Wettbewerbern bedienten Einzellagen auf nachfragestarken Relationen.

Angesichts der aktuellen Lage des DB-Konzerns (angespannte Fahrzeugverfügbarkeit, unbefriedigende Pünktlichkeit etc.) erscheint dies aber vom Ansatz her verfehlt. Gleichwohl hat die DB Fernverkehr bereits im März 2015 – also weit vor den konkreten Planungen des Bundes – mit der Fernverkehrsoffensive „Mehr Bahn für Metropolen und Regionen“ ein eigenes Konzept vorgestellt und damit ihren Anspruch manifestiert, selbst den optimalen Fahrplan zu kennen und fahren zu können. Mit dem Konzept der „Starken Schiene“ geht die DB AG sogar noch weiter. Hier formuliert sie den Anspruch an sich selbst, eine Verantwortung für die Gesellschaft zu haben und entsprechend auch Schienenpersonenfernverkehr deutlich mehr zu tun als bisher.<sup>16</sup>

Im System der „Eigenwirtschaftlichkeit einer Staatsbahn“ ein durchaus plausibler Ansatz, wenngleich Zweifel bleiben, wie solide und tragfähig ein solcher Ansatz ohne Veränderungen der Rahmenbedingungen ist (immerhin hat die DB Fernverkehr explizit erwähnt, dass man von den Ländern Subventionierung durch eine Freigabe für Nahverkehrsfahrscheine wünsche). Nicht unkritisch darf aber auch der Aspekt der gesellschaftlichen Verantwortung des Unternehmens in dieser Gemengelage gesehen werden. Denn daraus erwachsen im Zweifel auch politische Ansprüche an das Unternehmen, die unter Umständen nur schwer mit dem bisher geltenden Eigenwirtschaftlichkeitsansatz in Einklang zu bringen sind.

Schließlich zeigt sich mit Blick auf die Entwicklung der vergangenen Jahre, dass in diesem System zwar die Nachfrage ansteigen kann, aber dies vor dem Hintergrund einer seit Jahren weitgehend stagnierenden Betriebsleistung. Selbst die Fernverkehrsoffensive der DB würde die erbrachte Leistung im deutschen

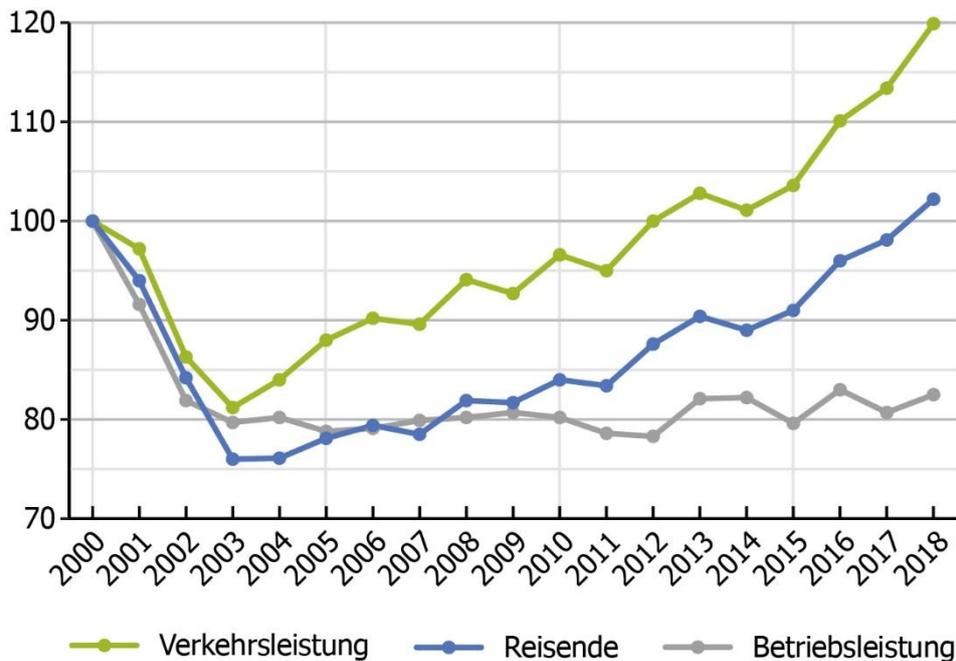
---

<sup>15</sup> So z.B. in BT-Drs. 19/6245, S. 4: „Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich die im Deutschlandtakt zugrunde gelegte Betriebsleistung im Hinblick auf den Schienenpersonenfernverkehr mit dem derzeitigen Marktmodell erbringen lässt.“

<sup>16</sup> Quelle: [https://www.deutschebahn.com/de/presse/suche\\_Medienpakete/Deutschland-braucht-eine-starke-Schiene-Fuer-das-Klima-Fuer-die-Menschen-Fuer-die-Wirtschaft-Fuer-Europa--4193186](https://www.deutschebahn.com/de/presse/suche_Medienpakete/Deutschland-braucht-eine-starke-Schiene-Fuer-das-Klima-Fuer-die-Menschen-Fuer-die-Wirtschaft-Fuer-Europa--4193186)

Schienerpersonenfernverkehr nicht einmal auf das Niveau der Jahrtausendwende heben (geplant 162 Mio. Zugkilometer vs. 172 Mio. Zugkilometer [2000]). Bedenken sind also angebracht, dass die Erwartungen, auch abseits des ICE/IC-Kernetzes Fernverkehr zurück zu bringen<sup>17</sup>, wirklich erfüllt werden können im derzeitigen Marktmodell.

**Abbildung 2: Entwicklung Angebot und Nachfrage der DB Fernverkehr seit 2000 (Index)**



Quelle: KCW GmbH auf Basis von Geschäftsberichten DB Fernverkehr AG<sup>18</sup>

## 1.2 Aufgabenstellung der Untersuchung

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hat KCW beauftragt, den Organisationsrahmen sowie die damit im engen Zusammenhang stehenden Fragen der Finanzierung des Deutschlandtaktes aufzubereiten und einen Optionsraum zu skizzieren. Die von KCW erarbeitete Analyse schließt mit der Empfehlung für jene Organisationsvarianten, die geeignet sind, den Deutschlandtakt umzusetzen. Ziel ist es, dass eine Verbindlichkeit für den Deutschlandtakt geschaffen wird, damit dieser mit den verkehrlichen Zielen des Bundes – formuliert im

<sup>17</sup> Im Antrag „Die Eisenbahn zum Rückgrat der Verkehrswende zu machen“ wird etwa der Anschluss von Großstädten über 100.000 Einwohnern sowie der von Ferien- und Tourismusregionen gefordert.

<sup>18</sup> Die der Darstellung zugrundeliegenden Einheiten sind Personenkilometer für die Verkehrsleistung bzw. Zugkilometer für die Betriebsleistung

Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung, aber auch in Gesetzesinitiativen – in Einklang steht.

Kürzlich hat sich auch die Monopolkommission in ihrem Sektorgutachten Bahn erneut zu den Marktmodellen im SPFV geäußert<sup>19</sup>. Diese Überlegungen wird das vorliegende Gutachten aufgreifen und im Kontext der vorstehend beschriebenen Ziele einordnen. Ebenfalls Berücksichtigung finden die Überlegungen, die KCW im Rahmen der „Railmap 2030“ für die Agora Verkehrswende bereits dargelegt hat. Die vorliegende Studie setzt somit an der vom Bund gelassenen Leerstelle an, nimmt aber zugleich Ideen und Vorschläge auf, die bereits seit Langem in der Diskussion sind. Im Fokus steht daher, welche politischen und regulatorischen Systemveränderungen zur Zielerreichung – verbindliche Umsetzung des Deutschlandtaktes – notwendig sind. Nicht Teil der Studie ist die Entwicklung einer eigenen Fahrplankonzeption als Alternative zum Deutschlandtakt der Bundesgutachter.

### 1.3 Aufbau der Studie

Wie in den Vorbemerkungen dargelegt, geht die Studie der Frage nach, wie ein (verkehrlich notwendiger und politisch wünschenswerter) „Deutschlandtakt“ umgesetzt werden kann. Diese wird in vier Leitfragen aufgegliedert, anhand deren Beantwortung der Optionsraum strukturiert werden soll:

1. Welche Organisationsvariante schafft eine Verbindlichkeit für den Deutschlandtakt?
2. Wie kann der Bund sicherstellen, dass seine verkehrlichen Ziele durch den Deutschlandtakt umgesetzt werden?
3. Wie sieht eine tragfähige Finanzierung des Deutschlandtaktes aus?
4. Welche gesetzgeberischen Maßnahmen sind erforderlich, um das Zielmodell für den Deutschlandtakt zu initiieren?

Entsprechend dieser Leitfragen werden jene Handlungsfelder untersucht, die für die Beantwortung die Grundvoraussetzung bilden:

- **Organisationsrahmen Marktmodell:** Die Organisation des Schienenpersonenfernverkehrs kann neben dem derzeit geltenden „open access-Ansatz mit Eigenwirtschaftlichkeit“ auch anders ausgestaltet sein, z.B. mittels stärkerer Regulierung oder Koordinierung der Fernverkehrsanbieter bis hin zu einem Konzessions-Regime, wie es auch im Schienenpersonennahverkehr umgesetzt ist. Es werden drei Ansätze beschrieben und gegenübergestellt. Dabei wird jeweils formuliert, durch welche Struktur innerhalb des

---

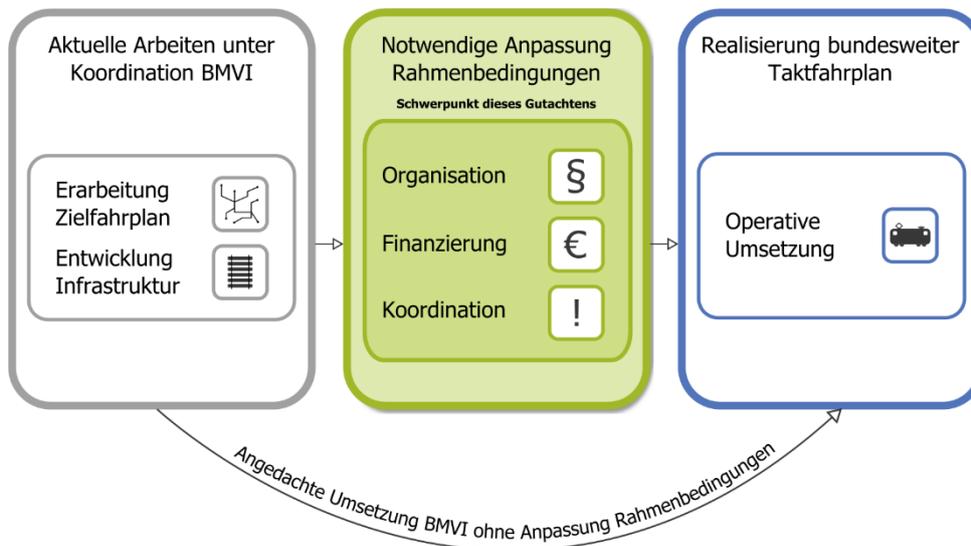
<sup>19</sup> 7. Monopolkommission: Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene S. 88ff.

jeweiligen Organisations-Regimes die Umsetzung des Deutschlandtaktes gewährleistet werden kann.

- **Finanzierungsrahmen:** Was ein flächendeckender Deutschlandtakt an (Mehr-)Kosten verursacht, hängt maßgeblich vom Betriebskonzept, der eingesetzten Fahrzeugflotte und nicht zuletzt auch der Nachfrage bzw. den sich daraus ergebenden Erlösen ab. Anhand grober, vereinfachender Annahmen werden „Kosten-Erlös-Varianten“ nebeneinandergestellt. Übersteigen die Kosten die Erlöse, ist zu prüfen, ob an vorhandenen Stellschrauben gedreht werden kann (z.B. Trassenpreise) und wer be-/entlastet wird. In Abhängigkeit von der Organisationsvariante sind unter Umständen nicht nur Anpassungen der bestehenden Finanzierungsströme vorzunehmen, sondern die Finanzarchitektur im Fernverkehr umfassend neu zu justieren.
- **Querschnittsthemen:** Neben den zuvor stehenden Themenbereichen, gibt es weitere Handlungsfelder, die – je nach Ausprägung der Organisationsvariante - unterschiedlichen Handlungsbedarf erfordern. In jedem Fall bergen auch diese Felder wichtige Aufgaben, damit der Deutschlandtakt zum Erfolg wird. Dazu gehört insbesondere der Bereich Tarif und Vertrieb (siehe Kasten zu Querschnittsthema I). Hinzu kommen ferner betriebliche Fragestellungen, die möglicherweise Hemmnisse für die Umsetzung des Deutschlandtaktes darstellen können. Dazu gehören die Beschaffung und Bereithaltung ausreichender Fahrzeugkapazitäten sowie die Antwort auf eine (absehbare) Personalknappheit.
- **Gesetzlicher Rahmen:** Alle Ansätze nützen nichts, wenn sie nicht in klar formulierte Aufträge an die Akteure gegossen werden und gesetzlich institutionalisiert werden. Es sind daher die Schritte zur Anpassung der Rahmenbedingungen zu benennen, die die Akteure umsetzen müssen, damit der Deutschlandtakt entsprechend der Zielsetzung eingeführt wird.

Die nachfolgende Abbildung 3 zeigt die gesamte Prozesskette, die aus gutachterlicher Sicht für einen erfolgreichen Deutschlandtakt erforderlich ist. Das vorliegende Gutachten behandelt den mittleren (grün eingefärbten) Teil.

**Abbildung 3: Anpassung von Rahmenbedingungen für den Deutschlandtakt**



Quelle: KCW GmbH

Unser Gutachten füllt damit die vorstehend skizzierte „Leerstelle“ des BMVI, welches allem Anschein nach ohne Anpassung wesentlicher Rahmenbedingungen in die operative Umsetzung des Deutschlandtaktes gehen möchte. Das BMVI macht somit einen Bogen um politisch und regulatorisch notwendige Systemveränderungen. Ohne Klärung dieser Fragekomplexe ist es jedoch kaum realistisch, wenn nicht gar unwahrscheinlich, dass ein flächendeckender Deutschlandtakt vollumfänglich umgesetzt wird, insbesondere was Verbindungen abseits des heutigen ICE/IC-Netzes und somit den Wiederanschluss abgehängter Regionen anbelangt. Dementsprechend werden nachfolgend die Ausführungen zu den Organisationsvarianten den Schwerpunkt des Gutachtens bilden.

Neben den dargestellten Fragen von Organisation und Finanzierung sollen in der Studie auch betriebliche Faktoren erwähnt werden, deren (Nicht-)Behandlung unter Umständen limitierenden Einfluss auf Umsetzung und Erfolg des Deutschlandtaktes haben kann. Dabei verzichten wir im Rahmen dieser Untersuchung auf ausformulierte Lösungen, geben allerdings Hinweise in welcher Richtung Lösungsansätze zu suchen sind. Diese Themen – Tarif und Vertrieb, Fahrzeuge sowie Personal – werden in Form von Kästen („Querschnittsthema“)<sup>20</sup> aufbereitet.

<sup>20</sup> Siehe Seiten 34, 41 und 51

## 2 Organisationsvarianten: Wer fährt den Deutschlandtakt?

### 2.1 Grundmodelle und Analysekriterien

Die nachfolgenden Darstellungen skizzieren drei mögliche Organisationsvarianten für den Deutschlandtakt. Überlegungen dazu haben die Autoren bereits an anderer Stelle umrissen<sup>21</sup>. Berücksichtigt wird dabei auch die jetzige SPfV-Organisationsvariante (1), da der Bund gewillt zu sein scheint, dieses weiterhin als das präferierte Modell in Deutschland zu behandeln. Inwieweit dieses Modell selbst in leicht modifizierter Form geeignet ist, die Ziele des Deutschlandtaktes umzusetzen, wird zu prüfen sein. In diesem Rahmen stellen wir auch die politischen Überlegungen zur Gemeinwohlbindung des gesamten DB-Konzerns ein.

Daneben wird eine Variante der Beanreizung von Systemtrassen des Deutschlandtaktes (2) untersucht, wobei das grundsätzliche ökonomische Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit im Fernverkehr nicht verändert wird. Anders ist dies im Konzessionsmodell (3): Hiermit würde erstmals in Deutschland ein Modell gewählt, in dem auch Fernverkehrsleistungen verbindlich vereinbart werden und die Vergabe entsprechender Konzessionen dem Wettbewerb unterliegen.

Im nachfolgenden Abschnitt 2.2 werden die drei Varianten zunächst kurz beschrieben und anschließend anhand weniger übergeordneter Kriterien bewertet. Zur besseren Abgrenzung und eindeutigeren Bewertung wurden je Kriterium zwei Bewertungspaare gebildet, deren gegensätzliche Ausprägungen jeweils möglichst weit voneinander entfernt liegen. Aus der Summe der Einzelbewertungen wird abschließend eine qualitative Gesamtbewertung für die Organisationsvarianten sowie zur Beantwortung der ersten beiden Leitfragen abgeleitet.

- **Marktmodell:**
  - **Eigenwirtschaftlich** bedeutet, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) im freien Wettbewerb „auf dem Markt“ agieren. Es existieren dabei im Fernverkehr keine Vertragsbeziehungen zwischen EVU und einem Aufgabenträger. Die EVU tragen dementsprechend ihre Betriebskosten selber und erhalten keine Bestellerentgelte/Zuschüsse. Gleichwohl existieren auch in diesem Marktmodell heute schon „verkappte“ Subventionen für die Anerkennung von Nahverkehrstickets, welche die Länder bei DB Fernverkehr „einkaufen“.<sup>22</sup> Ähnliches gilt

---

<sup>21</sup> KfW GmbH 2019: Railmap 2030 – Bahnpolitische Weichenstellungen für die Verkehrswende. Studie im Auftrag von Agora Verkehrswende. S. 51-52

<sup>22</sup> Dies gilt z.B. für IC auf der Gäubahn Stuttgart – Singen, aber auch zwischen Bremen und Emden/Norddeich Mole sowie für bestimmte Nahverkehrstickets des VVO auf der ICE/IC-Relation Riesa – Dresden.

auch für Kapitalerhöhungen der Deutschen Bahn durch den Bund.<sup>23</sup> Auch derartige Finanzspritzen, mit Hilfe derer neue Züge gekauft werden, lassen sich als versteckte Zuschüsse ansehen. Somit ist die propagierte Eigenwirtschaftlichkeit der DB Fernverkehr in der Realität allenfalls eine Fiktion. In jedem Fall besteht formal für den SPFV ein eigenwirtschaftlicher „Wettbewerb auf den Markt“, auf dem private Betreiber in Konkurrenz zur DB Fernverkehr treten können.

- **Gemeinwirtschaftlich** bedeutet, dass die EVU in einer Vertragsbeziehung mit einem Aufgabenträger (i.S.d. der VO (EG) 1370/2007) stehen und bei der Erbringung ihrer Leistungen somit an die Vorgaben des entsprechenden Verkehrsvertrags gebunden sind (Fahrplan, Qualität des Angebots etc.). Für das Recht der Leistungserbringung können die EVU entweder eine Konzessionsgebühr an den Aufgabenträger zahlen (bei profitablen Netzen) oder erhalten vom Aufgabenträger einen Ausgleichsbeitrag zur Kostendeckung. Werden die Verträge per Ausschreibung vergeben, so wird auch vom „Wettbewerb um den Markt“ gesprochen. Nach diesem Prinzip funktioniert der von den Bundesländern organisierte SPNV.
- **Verbindlichkeit des Fahrplans:**
  - Eine **Fahrplanperiode** von einem Jahr nehmen wir als Mindestlaufzeit an, in dem ein Angebot aufrecht erhalten wird.<sup>24</sup> Inwieweit das Angebot darüber hinaus besteht, hängt vom wirtschaftlichen Modell, der Finanzierung und der Nachfragesituation ab.
  - **Mehrjähriger Konzessionsverkehr** wird dem gegenüber deutlich länger durchgeführt und angeboten, da ein öffentliches Interesse an einer langfristigen Leistungserbringung des Verkehrsangebotes besteht. Die Laufzeiten sind bis zu einer Höchstgrenze von 15 Jahren üblich, als Minimum ist von 4-5 Jahren auszugehen.
- **Notwendige formale Maßnahmen für die Umsetzung:**
  - **Gesetzesanpassungen** bedeutet, dass der bestehende Rechtsrahmen nur punktuell angepasst werden muss, etwa über bestimmte Regelungen in Gesetzen oder Verordnungen (z.B. Eisenbahnregulierungsgesetz oder Allgemeines Eisenbahngesetz). Komplett neue Regelungen oder die Schaffung neuer Strukturen sowie Organisationen ist nicht erforderlich, da das Marktmodell selbst unverändert bleibt.
  - **Aufgabenträgerkoordination** bedeutet eine grundlegende Umgestaltung des Rechts- und Finanzierungsrahmens für das Angebot des

---

<sup>23</sup> Dies gilt auch dann, wenn die Kapitalerhöhung nicht explizit dem Fernverkehr zugutekommen sollte.

<sup>24</sup> Zwar hat die Vergangenheit gezeigt, dass auch unterjährige Angebote verändert oder eingestellt wurden. Dennoch ist zunächst allen Anbietern zu unterstellen, dass sie mindestens ein Fahrplanjahr durchfinanziert sind.

Fernverkehrs auf der Schiene inklusive damit verbundener institutioneller Rahmenbedingungen, z.B. Schaffung bzw. Zuständigkeitsänderungen von Behörden.

- **Raumwirkung:**

- **ICE-Fokus** meint hier eine weitgehende Aufrechterhaltung des bestehenden Fernverkehrsnetzes, so dass wirklich neue Angebote, mit Ausnahme etwa neuer Halte entlang bestehender Verbindungen, kaum bis gar nicht umgesetzt werden. Stattdessen bleibt der Fokus auf dem Ist-Netz des ICE, auf dem aber etwa der Bedientakt verbessert wird. In dieser Konzeption bleibt gleichwohl der IC das untere Fernverkehrsprodukt, wenngleich auch DB Fernverkehr zuletzt vermehrt IC-Linien (wie z.B. Karlsruhe – Kassel – Stralsund) auf ICE umgestellt hat.
- **IR-Fokus** bedeutet, dass hierbei die Rückkehr des Fernverkehrs in die Fläche – ähnlich dem früheren Interregio-Netz – durch die Aufnahme neuer bzw. wieder erstandener Fernverkehrsverbindungen, auch abseits des heutigen ICE/IC-Netzes, gelingt. Der verfassungsrechtliche Auftrag an die Politik zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird hierbei mit konkreten verkehrspolitischen Maßnahmen umgesetzt.<sup>25</sup>

- **Politisch-öffentliche Einflussnahme des Bund:**

- **Formal direkter Einfluss** ist dann gegeben, wenn der Bund auf Entscheidungen zu verkehrlichen Verbindungen Einfluss nehmen kann bzw. mitentscheidet, ob eine Relation gefahren wird oder nicht. Dies ist in Organisationsvarianten mit Konzessionsverkehren gegeben.
- **Formal indirekter Einfluss** ist dann festzustellen, wenn es einen mittelbaren Hebel gibt, Fernverkehrsverbindungen zu initiieren oder zu fördern. Ein derartiges Instrument wäre beispielsweise die preisliche Beanreizung von bestimmten Trassen oder auch die Bündelung von Trassen.

- **Abstimmungen mit den Ländern:**

- **Institutionalisierte Koordinierung** mit den Ländern wird unterstellt das Modell, in dem Fernverkehr konzessioniert wird. Zwar sind auch heutige Abstimmungsprozesse zwischen Aufgabenträgern nicht immer reibungslos, doch per Saldo funktionieren sie. Kommt ein neuer öffentlicher Akteur (Koordinierungsstelle Deutschlandtakt) mit ähnlichen Kompetenzen (bezogen auf den Fernverkehr) ist davon auszugehen, dass sich dieser in dieses Aufgabenträger-Konstrukt mit den Ländern einfügt, auch wenn insbesondere in der Startphase Anpassungsprozesse zu erwarten sind.

---

<sup>25</sup> Auch die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ hat die Bedeutung der Mobilität für die Zielerreichung unterstrichen und den Deutschlandtakt explizit erwähnt. Vgl.: BMI/BMEL/BMFSJ (2019): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, S. 20.

- **Diffuse Koordinierung** ist unterschwelliger, nicht institutionalisiert. Auch heute gibt es Abstimmungen zwischen den Akteuren Aufgabenträger des SPNV, DB Fernverkehr und DB Netz, aber eine gemeinsame „Ziel-Basis“ gibt es faktisch nicht. Dadurch sind Absprachen, wenn sie denn überhaupt getroffen werden, unverbindlich. Zudem müssen sie kartellrechtlich unverbindlich sein, da Aufgabenträger und DB Fernverkehr derzeit im Wettbewerb um Fahrplantrassen stehen. Im Ergebnis führt das jedenfalls oft zu Situationen, dass DB Fernverkehr seine Konzepte ändert, obwohl die Aufgabenträger ihrerseits ihre Regionalverbindungen auf die ursprünglichen Angebotskonzepte hin ausgerichtet hatten. Weitere Konflikte zwischen SPNV-Angeboten und weiteren SPNV-Anbietern gibt es regelmäßig, wenn einzelne Fernverkehrszüge das vertaktete Nahverkehrsangebot regelrecht „torpedieren“.<sup>26</sup>
- **Konkrete Angebotsgestaltung:**
  - Im momentanen Marktmodell der Fahrplanerstellung sind **die EVU** dafür verantwortlich, die Trassen beim Infrastrukturbetreiber zu bestellen. In der konkreten Angebotsgestaltung der Fahrpläne (Verkehrstage, Zeitlagen) sind sie – unter Berücksichtigung der Vorgaben zum Netzzugang – frei.
  - Gibt **der Bund** den konkreten Fahrplan samt Verkehrstagen vor, bestellen letztlich auch hier die EVU die Fahrpläne beim Infrastrukturbetreiber. Gleichwohl sind sie aber nicht frei in der Wahl der anzumeldenden Trassen. Diese ergeben sich aus dem vorgegebenen Fahrplan (Verkehrstage und Zeitlagen), welcher der/dem jeweiligen konzessionierten Linie/Netz zugrunde liegt. Somit wird das zu fahrende Angebot hier konkret durch die Koordinierungsstelle (des Bundes) vorgegeben.

## 2.2 Die Modelle im Detail

### 2.2.1 Organisationsvariante 1: Modifizierter Status quo

#### Grundzüge des Modells

Die Organisationsvariante 1 greift im Wesentlichen die aktuelle Position des Bundes zum Deutschlandtakt auf: Angebot und entsprechender Infrastrukturausbau werden vom Bund – mehr oder weniger detailliert – zwar vorab konzipiert. Doch wie der Deutschlandtakt letztlich gefahren wird, wird den Marktteilnehmern selbst überlassen.

---

<sup>26</sup> Vgl. z.B. „NVR findet vorläufige Lösung bei Trassenkonflikt zwischen HKX und Mittelrheinbahn“ vom 23.11.2015: <https://www.vrs.de/presse/presseartikel/presse/nvr-findet-vorlaeufige-loesung-bei-trassenkonflikt-zwischen-hkx-und-mittelrheinbahn.html>

Die zentrale Rolle haben in einem derartigen Organisationsvariante DB Netz als Trassenkonstrukteur und DB Fernverkehr als größtes Fernverkehrsunternehmen inne. Weitere Angebote, wie etwa der Hochgeschwindigkeitszug Thalys, der ÖBB Nachtzug oder Flixbus, bedienen im Wesentlichen Nischen (bestimmte Angebots- oder Preis-/Qualitäts-Level), sind aber mit dem flächendeckenden Fernverkehr nur bedingt vergleichbar.

Angesichts der Historie im deutschen SPFV und der Ausrichtung am Prinzip der (Eigen-)Wirtschaftlichkeit der Verkehre wurde bereits eingangs kritisch angemerkt, dass ein solches Modell schwierig mit Blick auf die erhofften verkehrspolitischen Ziele sein könnte. Um das Grundmodell aber in der Bewertung aufzunehmen, wird es punktuell angepasst. Konkret wird im Eisenbahnregulierungsrecht die Einführung fester Systemtrassen für den Fernverkehr unterstellt. Alle Verkehrsunternehmen können sich auf diese Systemtrassen bewerben, Vorrang erhalten allerdings weiterhin vertaktete und vernetzte Angebote. Die Systemtrassen werden auf allen Relationen eingeführt, auf denen ein Fernverkehrsinteresse bestehen kann. Somit können auch Verbindungen mit Systemtrassen geplant werden, auf denen heute kein Fernverkehr stattfindet.

Das Modell unterstellt, dass es unter dem Stichwort „Gemeinwohlverpflichtung des DB-Konzerns“ zu keinen Wettbewerbsbeschränkungen oder einseitigen Subventionierungen von DB Fernverkehr kommt:

- Die Systemtrassen von DB Netz berücksichtigen auch die Wünsche der Wettbewerber und bilden eine wirtschaftliche Basis für deren (Nischen-)Produkte.
- Dies gilt sowohl für technische Anforderungen (Fahrzeuge), als auch die Marktwirkungen (Fahrzeiten, Anschlüsse).
- Die Trassenpreise sind diskriminierungsfrei und respektieren zumindest die Tragfähigkeit des jeweiligen Verkehrssegments, wenngleich deren absolute Höhe zentral von der Subventionsbereitschaft des Bundes für die DB Netz AG abhängig ist.<sup>27</sup>

Im Kern entspricht diese Organisationsvariante somit weiterhin dem gegenwärtigen Marktmodell des SPFV:

- Der Bund finanziert den Ausbau der Infrastruktur gemäß den Vorgaben des Deutschlandtakt-Zielfahrplanes. Ob dabei eine strikte Orientierung an den Dringlichkeiten des Deutschlandtaktes erreicht wird, bleibt modellbedingt

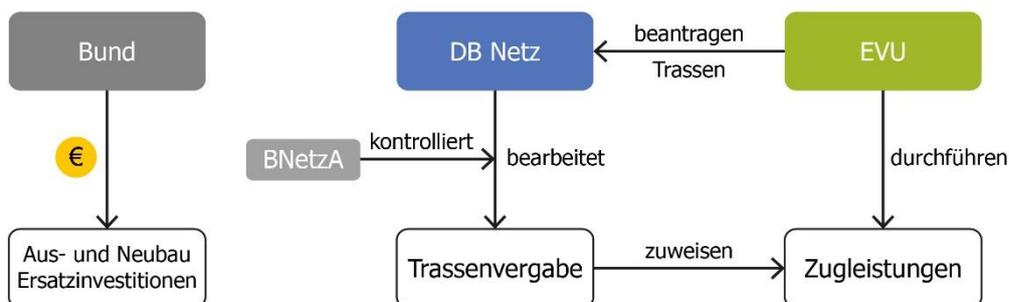
---

<sup>27</sup> Dies ist letztlich das zentrale Argument, warum es nicht im großen Umfang zu Wettbewerb im SPFV kommen wird.

offen, da es keine echte Verzahnung aus Angebots- und Infrastrukturplanung gibt aufgrund der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten<sup>28</sup> Bislang dominieren bei den Priorisierungen durch den Bund Zusagen an einzelne Bundesländer oder Nachbarstaaten, weniger die infrastrukturellen Wirkungen mit Blick auf die Fahrbarkeit eines Takts oder von Systemtrassen.

- Neu in dieser Variante wäre allerdings, dass DB Netz eisenbahnrechtlich aufgefordert wird, einen Fahrplan mit Systemtrassen so zu planen, dass Verkehrsunternehmen sich auf diese festen, vorgeplanten Trassen bewerben. Der Prozess der Entstehung und Weiterentwicklung der Systemtrassen, sowie die Verfügbarkeit von Resttrassen ist maximal transparent und umfasst sowohl Personen- als auch Güterverkehr.
- Es gibt jedoch keinen Mechanismus, der verbindlich absichert, dass das nach dem Zielfahrplan angedachte Zugangebot auch tatsächlich gefahren wird: es existiert jedenfalls kein Hebel, mit dem der Bund eine verlässliche Durchführung des Angebots von den Verkehrsunternehmen im Fernverkehr einfordern kann. Vielmehr vertraut in dieser eigenwirtschaftlichen Organisationsvariante der Bund auf „die Selbstheilungskräfte des Marktes“. Zwar weist auch die Monopolkommission darauf hin, dass die Realisierung von Taktfahrplänen auch in einem open access-Regime durchaus im privatwirtschaftlichen Interesse liegt aufgrund der positiven Nachfragewirkung und Kostenoptimierung<sup>29</sup>. Dieses Marktmodell sorgt dennoch nicht dafür, dass Fernverkehr dort stattfindet, wo es verkehrspolitisch erforderlich, aber betriebswirtschaftlich kaum tragfähig ist.

**Abbildung 4: Schema Organisationsvariante 1: Modifizierter Status quo**



Quelle: KCW GmbH

<sup>28</sup> Am Beispiel der Neigetechnik lässt sich diese Problematik veranschaulichen: Während der Bund in der Vergangenheit Investitionen zur Ausrüstung der Strecken für Neigetechnik bereitgestellt hat, plant etwa die DB Fernverkehr AG perspektivisch nicht mehr damit und spricht sich sogar explizit gegen die Technik aus. Quelle: BT-Drs. 19/9802.

<sup>29</sup> Monopolkommission: Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene S. 86.

## Einschätzung des Organisationsvariante

Das größte Problem dieses Modells ist seine Praxiserprobung: Die Erfahrung der letzten Jahre lässt die Frage im Raum stehen, wie ein Modell die verkehrlichen Ziele des Bundes umsetzen soll, das immerhin einen Teil der heutigen Problemlage (Rückzug aus der Fläche) mitverantwortet hat.

Doch selbst wenn dies einmal ausgeblendet würde: Problematisch an dieser Organisationsvariante ist mit Blick auf den Deutschlandtakt insbesondere die Tatsache, dass der tatsächlich gefahrene Fahrplan letztlich nur von unternehmerischen Entscheidungen abhängt. Vor diesem Hintergrund sagt auch der Beauftragter der Bundesregierung für den Schienenverkehr Enak Ferlemann: „Wenn die Eisenbahnverkehrsunternehmen entscheiden, eine Relation nicht zu fahren, können die Kunden nicht darauf bestehen, dass sie gefahren wird.“<sup>30</sup> Neben der eigentlichen Angebotsplanung (Fahrplan) betrifft diese unternehmerische Freiheit im Übrigen auch die Beschaffung und den Einsatz des erforderlichen Rollmaterials.

Exemplarisch hierfür steht die jüngste Diskussion um den ICE-Halt in Bonn/Siegburg: DB Fernverkehr hatte zum Fahrplanwechsel im Dezember 2018 vier Halte gestrichen, nachdem das Unternehmen Fahrzeuge des Typs ICE3 von dieser Linie abgezogen hatte, die zuvor den Halt bedient haben. Seit dem Fahrplanwechsel setzt DB Fernverkehr hier auch ICE4-Züge ein, die aufgrund ihrer geringeren Höchstgeschwindigkeit jedoch nicht in Bonn/Siegburg stoppen können, damit die Fahrzeit auf der Strecke zwischen Köln und Frankfurt gehalten werden kann<sup>31</sup>.

Derartige Entwicklungen haben umso größere Auswirkungen im Netz, wenn Anschlussknoten dadurch „zerschossen“ werden, sprich: wenn die eigentlich geplanten Umsteigebeziehungen nicht mehr funktionieren. In einer formal rein eigenwirtschaftlichen Organisation des Fernverkehrs führt die Kombination aus kommerziellem Handlungsdruck und dem Mangel von System- und Anschlussvorgaben zu einem kontinuierlichen Optimierungsdruck bei den Verkehrsunternehmen, der das Angebotsgefüge zu jedem Fahrplanwechsel Änderungen aussetzt, die primär auf die betriebswirtschaftlichen Eigeninteressen der Unternehmen im Fernverkehr abzielen. Dieser Effekt widerspricht aber tendenziell dem Ansinnen eines Deutschlandtakts, der erst bei verbindlichem und dauerhaften Angebot größtmögliche, flächendeckende Erschließungswirkung entfalten kann. Im Ergebnis führt dieses Marktmodell zu einer Ungewissheit auch bezüglich der Dauerhaftigkeit der Angebote („Was sich nicht rechnet, wird gestrichen“) – wie die Vergangenheit mit Blick auf vom Fernverkehr abgehängte

---

<sup>30</sup> vgl. ETR Oktober 2019 Nr. 10, S. 8

<sup>31</sup> Quelle: <http://www.general-anzeiger-bonn.de/bonn/stadt-bonn/Politik-kritisiert-Bahn-f%C3%BCr-Fahrplanwechsel-in-Siegburg-article4102974.html>

Zentren, aber auch das Durchhalten des Taktes zu schwächeren Nachfragezeiten<sup>32</sup> bewiesen hat.

Auch aus Sicht der Steuerungsmöglichkeiten erscheint das Modell nicht optimal geeignet, die verkehrspolitischen Interessen abzudecken. Hier müsste der Bund zukünftig deutlich stärker steuernd sein Unternehmen DB AG kontrollieren und als zentralen Akteur dieses Marktmodells in die Pflicht nehmen (etwa über die Aufsichtsgremien, aber auch Steuerungsinstrumente analog zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung [LuFV]). Gleichzeitig würde aber DB AG nicht zu Unrecht „Nachteile im Wettbewerb“ durch diese Gemeinwohlbindung reklamieren und konsequenterweise einen finanziellen Ausgleich oder Wettbewerbs erleichterung einfordern. Die jüngste Kapitalerhöhung der DB AG durch den Bund wurde vor diesem Hintergrund auch verknüpft mit der Erwartung von Investitionen „in die Modernisierung, den Ausbau und die Elektrifizierung des Schienennetzes und das Bahnsystem“.<sup>33</sup> Eine solche Praxis kann zu sich gegenseitig verstärkenden Erwartungshaltungen seitens der Politik (Maßnahmen), aber auch seitens der DB AG (Finanzierung) führen, die jedoch abseits eines institutionalisierten Organisations- und Finanzierungsmodells stattfinden und keinem stringenten Muster folgt, das eine fortdauernde Entwicklung der Eisenbahn mit Blick auf den Deutschlandtakt anstrebt.

Einziges Vorteil der Organisationsvariante ist die geringe Eingriffsintensität in bestehende Akteursverflechtungen und den gegenwärtigen Regulierungsrahmen. Doch wo sich nichts bzw. kaum etwas ändert, bleiben die Mängel bestehen. So bliebe insbesondere die diffuse Abstimmung des Fernverkehrs (insb. mit den Ländern, SPNV-Aufgabenträgern, aber auch weiteren Akteuren wie z.B. Verkehrsunternehmen im Güterverkehr) Realität, obwohl sie sich in der Vergangenheit als dysfunktional erwiesen hat.

---

<sup>32</sup> In den letzten Jahren war ein Auslegen von Takttrassen in den Vormittagsstunden zu beobachten (Linie 27 Hamburg – Berlin, Linie 55 Köln – Hannover, Linie 26 Karlsruhe – Frankfurt, Linie 18 München – Berlin, Linie 13 Frankfurt – Braunschweig – Berlin), Linie 60 Karlsruhe – München, Linie 49 Frankfurt – Köln (und Übernahme durch Zusatzhalte der Linie 41). Aktuell werden Taktlücken von DB Fernverkehr immerhin tendenziell wieder vermehrt geschlossen.

<sup>33</sup> Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030 i.d.F. nach Klimakabinett, S. 11.

## 2.2.2 Organisationsvariante 2: Systemtrassen mit Anreiz

### Grundzüge des Modells

Die Organisationsvariante 2 sieht grundsätzlich ein ebenfalls eigenwirtschaftliches Marktmodell für den Fernverkehr vor. Das bedeutet, dass wie in Organisationsvariante 1 keine Verkehrsverträge o.ä. zwischen einem (Bundes)aufgabenträger und den Verkehrsunternehmen existieren. Gleichwohl werden in das Regime Elemente eingeführt, die die Nutzung der Systemtrassen des Zielfahrplans und damit eine Verbesserung des Fernverkehrsangebotes begünstigen sollen:

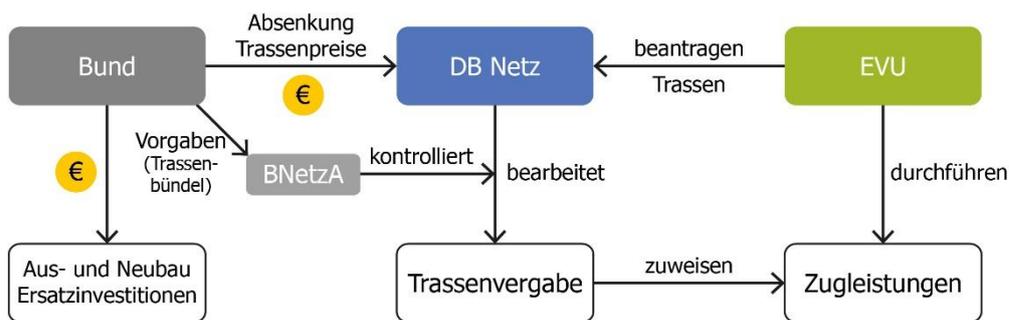
- Günstigere Trassenpreise für Systemtrassen beanreizen deren Nutzung. Das Fahren im Takt wird – neben den betrieblichen Vorteilen wie bessere Umlaufgestaltung etc. – für die EVU ökonomisch attraktiver. Heute nicht bediente SPFV-Relationen wie z.B. Cottbus – Görlitz oder Leipzig – Chemnitz könnten mit Hilfe dieser Maßnahme bessergestellt und wieder gefahren werden. Umgekehrt werden „Rennstrecken“ über Neubaustreckenzuschläge möglicherweise noch stärker abgeschöpft, als es über das bisherige Modell der Zahlungsbereitschaft passiert.
- Die Trassen werden nicht mehr jährlich vergeben, sondern in mittelfristigen Zeiträumen von 5 bis 10 Jahren (Ausbaustufen nach Deutschlandtakt). In dieser Zeitspanne besteht einerseits Sicherheit über die Trassen, aber auch andererseits eine Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Angebots
- Reicht die Stimulierung durch gesenkte Trassenpreise nicht aus, um das im Zielfahrplan vorgesehene Angebot tatsächlich zu erbringen, sollte ein Vorrang für die Vergabe von Trassenbündeln implementiert werden: Will beispielsweise ein EVU die Relation Hannover – Leipzig mit Fernzügen bedienen, so erhält es die hierfür erforderlichen Takttrassen nur, wenn gleichzeitig die Fortführung Leipzig – Chemnitz ebenfalls gefahren wird. Statt eines „Rosinenpickens“ nur der betriebswirtschaftlich attraktivsten Fahrplanelagen auf den großen Achsen, würden Bündel geschnürt werden, die auch zum Beispiel die „Zitronen“ am Tagesrand oder Wochenende beinhalten und auch die Bedienung von heute ökonomisch unattraktiven Strecken umfassen.
- In einer dritten Entwicklungsstufe kann sogar die verpflichtende Bildung von Trassenbündeln und eine Bedienpflicht für jeweils komplette Trassenbündel auferlegt werden, um die vom Zielnetzfahrplan intendierte flächendeckende Versorgung mit Verkehrsangeboten zu gewährleisten. Dieses Modell orientiert sich an der Konzessionierung des Schweizer Fernverkehrs durch das eidgenössische Bundesamt für Verkehr.

Zur regulatorischen Umsetzung dieser Organisationsvariantes muss das ERegG geändert werden bzgl. der Entgeltgrundsätze sowie der Trassenvergabe. An dieser Stelle bleibt zunächst offen, ob ein pauschaler Anreiz (z.B. x% weniger

Trassenentgelt auf Relation x-y) oder eine grundlegend andere Entgeltsystematik (direkte Kosten plus Aufschläge) besser geeignet sind. Für den Effekt auf die Verkehrsunternehmen ist dies weitgehend nachrangig.

Wird eine Bedienpflicht eingeführt, müsste dies ebenfalls gesetzlich verankert werden, inklusive Mechanismen bei Nichteinhaltung und/oder Ausscheiden eines Marktteilnehmers und somit dem Verfall von Bündeln.

**Abbildung 5: Schema Organisationsvariante 2: Systemtrasse mit Anreiz**



Quelle: KCW GmbH

### Einschätzung der Organisationsvariante

Die Organisationsvariante 2 setzt über eine Absenkung der Trassenpreise auf Relationen, auf denen die sogenannte Markttragfähigkeit fehlt, sowie ggf. über eine Bündelung von Trassenpaketen echte Anreize, damit ein zuverlässiger Fernverkehr gemäß den Vorgaben des Zielfahrplanes „in die Fläche“ (zurück) kommt. Dies geschieht dahingehend, dass die betrieblichen Kosten für nachfrageschwache Angebote abgesenkt werden können, sprich: das Angebot wird aus Sicht des Verkehrsunternehmens wirtschaftlicher.

Inwieweit der Vorrang für Trassenbündel bis hin zu einer Bedienpflicht in einem weiterhin (eigen)wirtschaftlich ausgestalteten Marktmodell funktionieren können, hängt stark von den zuvor gebildeten Bündeln ab. Die große Schwäche bleibt auch in diesem Modell die Unverbindlichkeit: Wenn sich keine EVU auf bestimmte Taktbündel bewerben, so kann auch kein entsprechender Vorrang oder eine Bedienpflicht auferlegt werden. Faktisch müssten dann solche Netze den SPNV-Aufgabenträgern zufallen und diese durch Bestellung von gemeinwirtschaftlichen RE-Leistungen – ähnlich wie bereits heute – derartige „eigenwirtschaftlichen Lücken“ stopfen.

Mit Blick auf die erforderlichen Rechtsänderungen und die hieraus erwachsenden Anpassungen der Entgeltgestaltung ist die Organisationsvariante 2 in jedem Fall als durchaus komplexes Marktmodell einzuordnen. Allerdings greift es (noch) nicht in die grundsätzliche Organisationsstruktur des Fernverkehrs auf der Schiene ein, wenngleich bereits teilweise in die Finanzarchitektur des Systems Schiene.

## 2.2.3 Organisationsvariante 3: Konzessionierter Fernverkehr

### Grundzüge des Modells

Das dritte Marktmodell sieht die Einrichtung einer Konzessionsvariante für den Fernverkehr – analog zur Bestellung des Nahverkehrs durch die SPNV-Aufgabenträger der Länder – vor. Allerdings wäre hier anders als im Nahverkehr der Verkehr nicht unbedingt ausschließlich zu finanzieren, sondern könnte – je nach Zuschnitt der vergebenen Bündel – auch sogenannte Konzessionsabgaben einbringen.

Anders als im SPNV wäre für den SPFV jedoch eine – noch zu gründende – Institution des Bundes zuständig. Diese nationale Kompetenzbündelung ist am geeignetsten, die bahnpolitischen Ziele des Bundes umzusetzen. Eine Koordination mit den Ländern ist durch die Schnittstelle zum SPNV jedoch erforderlich.

Die wichtigsten Funktionen und Rollen dieser Organisationsvariante sind:

- Eine zu gründende Koordinierungsstelle des Bundes bestellt bundesweit SPFV-Leistungen. Mit den im Fernverkehr tätigen Unternehmen werden Verkehrsverträge als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung i.S.d. VO (EG) 1370/2007 geschlossen. Somit wird abgesichert, dass das konzessionierte Angebot auch tatsächlich über einen längeren Zeitraum verbindlich erbracht wird.
- Leistungsumfang (Takt, Liniennetz) werden im Wesentlichen durch den Zielfahrplan des Deutschlandtaktes bestimmt. Es ist Aufgabe der Koordinierungsstelle des Bundes diese Fahrplananforderungen zu verbindlichen Vorgaben z.B. in Form des konzessionierten Angebots zu erklären.
- Es ist in Anbetracht der aktuellen Rechtslage davon auszugehen, dass eine Konzessionsvariante für SPFV-Leistungen wie auch die Bestellung von SPNV-Leistungen einer Ausschreibungspflicht unterliegt, mindestens nach den Regelungen des Konzessionsvergaberechts.

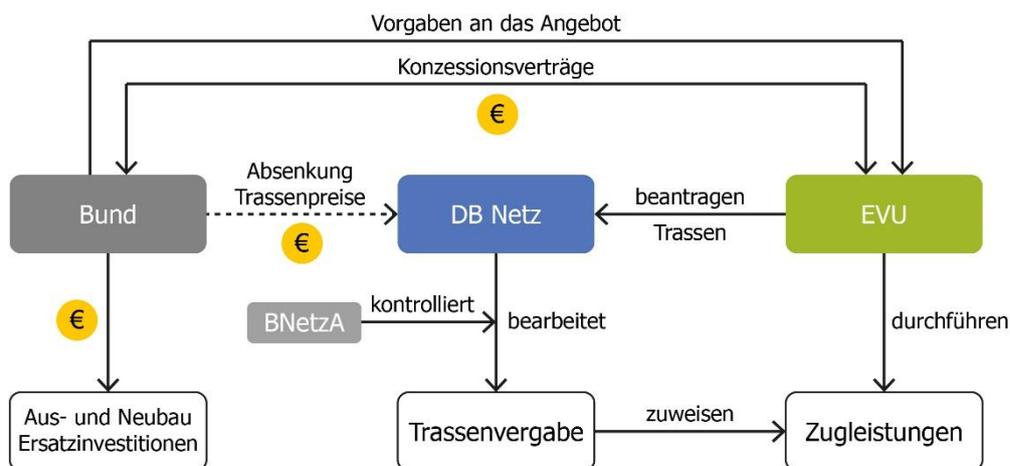
Ähnlich wie in Organisationsvariante 2 kann auch diese Variante grundsätzlich in Stufen aufgeteilt werden:

- Die Konzessionierung von Fernverkehrsleistungen könnte sich in einer niedrigschwelligen Einstiegsoption zunächst darauf beschränken, Lücken zu füllen, die in einem eigenwirtschaftlichen Regime nicht bedient werden. So ein Weg könnte Fernverkehrsverbindungen von Städten wie Trier, Mönchsgladbach, Bremerhaven, Gera, Cottbus und Chemnitz stärken bzw. wieder ermöglichen. Hierfür könnte auch eine faktische Übernahme einiger bisher durch die Länder bestellten, langlaufenden RE-Linieneine Option sein.
- In einer deutlicheren Ausprägung der Organisationsvariante würde das komplette bundesweite Fernverkehrsangebot konzessioniert werden. Dies

muss nicht zwangsläufig eine einzige Konzession für das gesamte Bundesgebiet bedeuten. Im Sinne einer besseren (wettbewerblichen) Bestreitbarkeit ist vielmehr eine Aufteilung in unterschiedliche Teilnetze denkbar – ähnlich der in Organisationsvariante 2 beschriebenen Takt- bzw. Trassenbündel. Es wäre im operativen Vorgehen Aufgabe der zuständigen Koordinierungsstelle bestreitbare und verkehrlich sinnvolle Netze zu bilden, die dann in den Wettbewerb gehen können.

- Konzessionierter Fernverkehr bedeutet nicht zwangsläufig, dass es daneben keinerlei eigenwirtschaftliche Verkehre mehr geben kann. Beispiele wie z.B. Tschechien oder Großbritannien zeigen, dass parallele „Open Access“-Angebote neben bestelltem Fernverkehr durchaus existieren können. In Tschechien ist der vertaktete SPfV durch den Staat bei den staatlichen České Dráhy bestellt. Auf bestimmten Achsen existieren zudem eigenwirtschaftliche Angebote z.B. von Leo Express und RegioJet. In Großbritannien bestehen mehrere „Off-Franchise Verkehre“, die teilweise von der DB-Tochter Arriva betrieben werden (z.B. das Open Access-Angebot „Grand Central“): Wichtig ist, dass das Potenzial der freigegebenen Strecke so groß ist, dass trotz Wettbewerb genug Überschüsse für die in der Konzession angeordnete Querfinanzierung übrigbleiben.

**Abbildung 6: Schema Organisationsvariante 3: Konzessionsmodell**



Quelle: KCW GmbH

### Einschätzung der Organisationsvariante

Eine in dieser Variante notwendige Koordinierungsstelle, wie diese Organisationsvariante es vorsieht, wurde bereits wiederholt von den Ländern gefordert<sup>34</sup>,

<sup>34</sup> Dazu z. B. Bundesrat-Drucksache 745/16 (Beschluss)

wird seitens des Bundes jedoch regelmäßig zurückgewiesen und ist in Anbetracht der aktuellen Regelungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) zu gemeinwirtschaftlichen Leistungen (siehe Kasten zur Bestellerproblematik auf S. 30) derzeit auch kaum praktikabel. Gleichwohl ist die Bundesrepublik Deutschland, der einzige Mitgliedsstaat der EU, in dem auf nationalstaatlicher Ebene keine Bestellorganisation für Eisenbahnverkehre existiert<sup>35</sup>. Insofern wäre die perspektivische Konzessionierung im bundesweiten SPFV gewissermaßen eine Anpassung an den europäischen Standard.

In jedem Fall würde eine institutionalisierte Konzessionsvariante auf nationaler Ebene ein entsprechendes Bekenntnis des Bundes für Leistungen des SPFV erfordern, die den in Art. 87e Abs. 4 GG verfassten Gewährleistungsauftrag konkretisiert. Dem Bund dieses Bekenntnis abzurufen, dürfte dabei die größte Umsetzungshürde für diese Organisationsvariante darstellen.

Es besteht aber kein Zweifel, dass diese Organisationsvariante am besten geeignet ist, um die verkehrlichen und klimapolitischen Ziele zu erreichen. Nicht zuletzt kann mit einem flächendeckend in Deutschland konzessionierten Fernverkehr auch der verfassungsrechtliche Auftrag für gleichwertige Lebensverhältnisse im Bereich der öffentlichen Mobilitätsangebote mit konkreten Maßnahmen umgesetzt werden.

Die oft geäußerten Vorbehalte gegen ein derartiges Modell resultieren einerseits aus den schlechten Erfahrungen mit der Bundes- und Reichsbahn, die vor allem im prestigeträchtigen Fernverkehr als „Selbstbedienungsladen“ für politisches Prestige und föderale Interessen gesehen wurde und dadurch die Wirtschaftlichkeit vernachlässigt wurde. Außerdem wäre die Abstimmung gerade gegenüber den Ländern zeitaufwändig und schwergängig und würde damit Anpassungsprozesse an einen Markt verzögern, im schlimmsten Fall sogar verhindern. Doch beide Aspekte lassen sich lösen:

- Die Möglichkeit politischer Steuerung darf in dieser Organisationsvariante nicht als umfassende Einflussnahme politischer Akteure auf die Gestaltung des SPFV missverstanden werden. Vielmehr geht es darum, Gremien zu schaffen, deren Einsetzung und Arbeitsaufträge politisch legitimiert. Zudem schaffen die Konzessionen sowohl für die vergebende Stelle als auch für die Unternehmen vertragliche Verbindlichkeiten. Ein konzessioniertes Verkehrsangebot kann somit nicht aufgrund politischer oder betriebswirtschaftlicher Opportunitäten kurzfristig verändert oder gar eingestellt werden.
- Hierzu muss zuvor die bereits erwähnte Koordinierungsstelle errichtet werden, innerhalb derer die Interessen der unterschiedlichen Akteure (insbesondere Bund und Länder) diskutiert werden können. Dies erübrigt nicht

---

<sup>35</sup> Commission Staff Working Document Accompanying The Document Report From The Commission To The European Parliament And The Council Sixth Report On Monitoring Development Of The Rail Market [COM(2019) 51 Final], S. 79

schwierige und langwierige Abstimmungen durchzuführen: Doch solange dieser Prozess in institutionalisierten Bahnen stattfindet, ist er handhabbar und das geordnete Verfahren sorgt im Ende für ein verbindliches Ergebnis über die Konzessionsinhalte (insb. das zu realisierende Fernverkehrsangebot).

Der Bund scheint insbesondere die beschriebene Verbindlichkeit des Angebots, die diese Organisationsvariante erzeugt, aufgrund damit einhergehenden, möglichen finanziellen Verpflichtungen zu scheuen. Als Koordinator für Fernverkehrsleistungen trägt der Bund in diesem Modell das direkte wirtschaftliche Risiko. In Abhängigkeit von der Ausgestaltung der jeweiligen Dienstleistungen sind diese unterschiedlich hoch; in jedem Fall wird anders als bisher der Bund auch direkt an der Wirtschaftlichkeit der Verkehre beteiligt, was aber nicht zwangsläufig Verluste, sondern je nach Erfolg des Schienenverkehrs sogar auch Gewinne bedeuten kann (vgl. Abbildung 7). Im Gegenzug würde der Bund direkten Einfluss auf Umfang und Verbindlichkeit von Fernverkehrsleistungen erhalten und somit aktiv steuernd die Erreichung der von ihm selbst gesteckten bahnpolitischen Ziele (Verdopplung) angehen. Dieser Vorteil überwiegt die Nachteile, zumal dadurch letztlich auch die eingangs erwähnte Inwertsetzung von Infrastruktur (und damit der hierfür eingesetzten öffentlichen Mittel) optimiert wird.

Ein weiterer – möglicherweise sogar der entscheidende Grund – für die ablehnende Haltung des Bundes gegenüber dieser Organisationsvariante ist der, dass dieses Modell den heutigen Status der bundeseigenen DB Fernverkehr AG in Frage stellen würde: Ähnlich wie die DB Regio AG im SPNV müsste sich die DB Fernverkehr AG in einem derartigen Marktmodell auf dem Ausschreibungswettbewerb des nunmehr konzessionierten SPNV beweisen. Es darf daher an dieser Stelle nicht unterschätzt werden, dass diese Organisationsvariante eine Gefahr für die DB Fernverkehr AG in ihrer jetzigen Aufstellung und Rolle darstellt.

Umgekehrt kann die DB Fernverkehr AG in derzeitiger Struktur sogar wettbewerbsbeschränkend sein. Wie Erfahrungen aus Schweden oder auch der Schweiz zeigen, ist es schwierig im Fernverkehr gegen einen übermächtigen integrierten Betreiber anzutreten. Verfügbarkeit über Personale und Fahrzeuge sind große Wettbewerbshemmnisse, aber auch der Zugriff auf Vertrieb und Information im Fernverkehr darf als Wettbewerbshebel nicht unterschätzt werden.

All diese Aspekte, zudem auch die im nachfolgenden Kasten thematisierte Kompetenzfrage zur Ausschreibung von Fernverkehrsleistungen, muss die Politik für eine erfolgreiche Einführung dieser Organisationsvariante im Blick haben und entsprechende Lösungen finden. Gelingt dies, hat diese Organisationsvariante in punkto Verbindlichkeit und politischer Steuerungsmöglichkeit des Deutschlandtaktes offenkundige Vorteile gegenüber den anderen beiden Untersuchungsvarianten.

### **Exkurs: Bund, Land oder beide? Das Bestellerproblem im aktuellen Eisenbahnrecht**

Bei einer möglichen Bestellung von gemeinwirtschaftlichem Fernverkehr ergibt sich in Anbetracht der heutigen Rechtslage ein erhebliches praktisches Problem. Die wesentliche, aus dem Gemeinschaftsrecht kommende VO (EG) 1370/2007) zum Marktzugang, zur Finanzierung und zur Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen des Personenverkehrs kennt zwar grundsätzlich keine Unterscheidung zwischen Nah- und Fernverkehr. Es ergeben sich jedoch aufgrund deutschen Rechts Schwierigkeiten:

Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 AEG – der übrigens noch immer auf die 2009 außer Kraft getretene „1370-Vorgänger-Verordnung“ VO (EWG) Nr. 1191/69 abstellt – sind Behörden des Bundes für den Abschluss von Verträgen mit der bundeseigenen DB AG zuständig, soweit es nicht um Leistungen des Schienenpersonenverkehrs geht. Ansonsten sind die Länder bzw. nach Landesrecht bestimmte kommunale Gebietskörperschaften verantwortlich.

Praktisch besteht somit folgendes Problem, wenn eine Leistung des Schienenpersonenfernverkehrs über einen gemeinwirtschaftlichen Verkehrsvertrag sichergestellt werden soll:

- Soll die DB AG beauftragt werden, wäre der Bund als Aufgabenträger zuständig.
- Soll ein anderes EVU, das nicht bundeseigen ist, beauftragt werden, wären die Länder bzw. nach Landesrecht bestimmte Stellen als Aufgabenträger zuständig.

Vor dem Hintergrund, dass Verkehrsverträge im Eisenbahnbereich regelmäßig im Wettbewerb vergeben werden, kann also erst mit dem Vergabeergebnis (DB AG oder Wettbewerber) feststehen, wer formal für die Auftragsvergabe zuständig ist bzw. war. Dies ist weder praktikabel noch innerhalb des geltenden Rechtsrahmens lösbar; zumal auch eine gemeinsame Vergabe von Bund und Land bzw. Ländern ebenfalls an der praktischen Umsetzung scheitern dürfte.

Auch vor dem Hintergrund der Inbezugnahme einer schon bald zehn Jahre außer Kraft getretenen EWG-Verordnung ist die **Regelung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes dringend novellierungsbedürftig**, will man SPFV konzessionieren, unabhängig vom jeweiligen Verkehrsunternehmen.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Vgl. dazu ausführlich auch: Dr. Axel Stein/Dr. Jan Werner/Dr. Dieter Bayer: Planerische Abgrenzung von Nah- und Fernverkehr – Teil 1 in: V+T (Verkehr und Technik) Heft, S. 369-374

## 2.3 Überblick und Zwischenfazit: Organisationsvarianten im Vergleich

Die vorstehend präsentierten Organisationsvarianten unterscheiden sich im Wesentlichen hinsichtlich ihrer Eingriffstiefen in den SPfV-Markt, wobei die Eingriffsintensität des Staats in den Markt von Variante 1 bis 3 zunimmt. Ein stärkerer Eingriff des Staats scheint dabei stärker geeignet, um den Zielfahrplan des Deutschlandtaktes verbindlich zu verwirklichen.

Es fällt auf, dass spätestens im letzten Modell eine engere Koordination mit den Ländern notwendig wird als sie heute praktiziert wird. In Abstimmung mit diesen bzw. ihren zuständigen Stellen (Aufgabenträger, Träger der Landes- und Regionalplanung) kann bestimmt werden, in welchem flächendeckenden Netz wieder SPfV-Leistungen erfolgen sollen (nachfolgend als IR [Interregio]<sup>37</sup> bezeichnet, also Relationen des Fernverkehrs, die nicht im heutigen ICE/IC-Netz verkehren<sup>38</sup>). Theoretisch kann dieser Aspekt bereits im Modell 2 greifen, wenn zu klären ist, wo durch eine Absenkung der Trassenpreise abseits der Hauptstrecken eine Revitalisierung des flächendeckenden Fernverkehrs gewünscht sein sollte.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Kurzbeschreibung	Entspricht Status quo, neu: Einführung von Systemtrassen für den Fernverkehr	Einführung von Systemtrassen und Anreizen zur Nutzung bestimmter Trassen (preislich, Trassenbündel)	Bestellung einzelner Leistungen oder sogar des gesamten Fernverkehrs in Deutschland durch den Bund
Marktmodell	Eigenwirtschaftlich	Eigenwirtschaftlich	Gemeinwirtschaftlich
Verbindlichkeit des Fahrplans	Fahrplanperiode	Fahrplanperiode	Mehrjähriger Konzessionsverkehr
Notwendige formale Maßnahmen für die Umsetzung	Gesetzesanpassungen	Gesetzesanpassungen	Gesetzesanpassungen und Aufgabenträgerkoordination
Raumwirkung	ICE-Netz	ICE- und ggf. IR-Netz	ICE- und IR-Netz
Politisch-öffentlicher Einfluss Bund	- (Formal kein Einfluss)	Formal indirekter Einfluss	Formal direkter Einfluss
Abstimmungen mit den Ländern	Diffuse Koordinierung	Diffuse Koordinierung	Institutionalisierte Koordinierung
Konkrete Angebotsgestaltung	Verkehrsunternehmen	Verkehrsunternehmen	Bund

<sup>37</sup> Zur Erklärung der Abgrenzung zwischen den hier als ICE- bzw. IR-Verkehren bezeichneten Netztypen siehe auch in Kapitel 3.1 auf S. 37.

<sup>38</sup> Neben den Anfang der 2000er Jahre eingestellten Interregio-Verbindungen der DB AG kommen hierfür insbesondere auch langlaufende RE-Verkehre in Frage, die nach der Einstellung der eigenwirtschaftlichen IR-Verbindungen von den Ländern bestellt wurden.

Führt man die einzelnen Kriterien zusammen, lassen sich die ersten zwei der eingangs definierten Leitfragen für jedes der drei Modelle beantworten:

1. *Welche Organisationsvariante schafft eine Verbindlichkeit für den Deutschlandtakt?*

Die Sicherheit eines dauerhaft abgesicherten Deutschlandtaktes kann es nur mit dem Konzessionsmodell der Organisationsvariante 3 geben, da hier Fahrplanleistungen direkt beauftragt werden. Die Varianten 1 und 2 bieten letztlich keine Sicherheit, dass eine Leistung längerfristig angeboten wird. Wenngleich Modell 2 immerhin zaghafte Ansätze durch die Trassenbündel hat und gewisse Bedienpflichten vorsieht. Diese aber nur dann, wenn es Abnehmer eines Trassenbündels gibt.

Aus Verbindlichkeitsaspekten lassen sich daher nur Organisationsvariante 3 (uneingeschränkt) und Organisationsvariante 2 (eingeschränkt) empfehlen.

2. *Wie kann der Bund sicherstellen, dass seine verkehrlichen Ziele durch den Deutschlandtakt umgesetzt werden?*

Auch hierbei garantiert nur die Variante 3 größtmöglichen öffentlichen Einfluss auf den SPFV. Der Bund bzw. die von ihm eingerichtete Koordinierungsstelle skizziert hier nicht lediglich einen Deutschlandtakt (Variante 1) oder gibt entsprechende Systemtrassen/Trassenbündel vor (Variante 2), sondern er vergibt jene Leistungen, die als Fernverkehrsleistungen definiert werden.

Mit Abstrichen kann auch der Variante 2 unterstellt werden, die verkehrlichen Ziele des Bundes umsetzen zu können bzw. besser als dies in der dem Status quo nahe kommenden Organisationsvariante 1 der Fall wäre. Denn mittels Beanreizung durch geminderte Trassenpreise für bestimmte Relationen verbessern sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Verkehrsunternehmen. Darüber hinaus erhöht auch die gebündelte Trassenvergabe die Chance für bisher nicht angebotene Relationen.

In der **Zwischenbewertung der Organisationsvarianten** lässt sich festhalten:

- **Der Status quo kann als gescheitert angesehen werden.** Auch eine Modifizierung über Systemtrassen wie in der Organisationsvariante 1 vorgesehen kann die offenkundigen Nachteile dieses Modells nicht heilen. Es eignet sich somit nicht, wenn ein verbindlicher Deutschlandtakt flächendeckend eingeführt werden soll.
- Die Variante 2 eignet sich auf zwei Ebenen für die Umsetzung:
  - Sofern die politischen Mehrheiten an der grundsätzlichen Eigenwirtschaftlichkeit im SPFV festhalten, bietet die **Organisationsvariante 2**

die Chance, **über Anreize bei Trassenpreisen und -vergaben einen flächendeckenden Deutschlandtakt verwirklichen** zu können.

- Wird die Variante 3 grundsätzlich favorisiert, kann Variante 2 als Interimslösung solange greifen, bis die institutionellen Rahmenbedingungen für die Zielvisionen des Organisationsmodells 3 umgesetzt sind.
- **Das Konzessionsmodell bietet die größtmögliche öffentliche Steuerung zur Umsetzung des Deutschlandtakts und zur Angebotssteuerung im SPFV.** Es löst die Probleme des Status quo auf die Weise, dass es die Verantwortlichkeit für den Fernverkehr komplett beim Bund verortet (und nicht mehr mittelbar bei der DB AG „parkt“, ohne Steuerungsoption in Hinblick auf Verbindlichkeit des Fernverkehrsangebotes).

Soll der Deutschlandtakt als Kernmaßnahme der bahnpolitischen Agenda eingeführt werden und dauerhaft wirken, muss seine Organisation in jedem Fall erheblich weiter gehen als der bisherige Status quo des SPFV. Am besten geeignet dürfte ein Konzessionsmodell nach Variante 3 sein, weil es eine direkte Steuerung des Fernverkehrsangebotes impliziert. Das Modell Systemtrasse und Trassenpreisanreize gemäß Variante 2 kommt als Lösung in Frage, wenn es absehbar keine politische Mehrheit für eine Fernverkehrskonzessionierung in Deutschland gibt. Doch auch bei Umstellung auf ein Konzessionsmodell kann es für die Übergangsphase genutzt werden, um kurzfristig Angebotsverbesserungen zu bewirken, zugleich aber eine überlegte und genaue Konzeptionierung und Einführung von Fernverkehrskonzessionen zu ermöglichen.

## Querschnittsthema I: Tarif und Vertrieb

Dem Deutschlandtakt liegt die Idee einer hohen Durchlässigkeit des Eisenbahnverkehrs zugrunde. Eine derartige Durchlässigkeit muss sich folglich auch bei Tarif und Vertrieb abbilden, damit die Benutzung der Eisenbahn in Deutschland möglichst einfach ist. Mehr noch: die Angebotskonzeption des Deutschlandtaktes kann nur dann maximal erfolgreich sein, wenn es gelingt, Zugangshürden zu minimieren und sowohl Vertriebswege als auch Tarife attraktiv zu gestalten.

In der heutigen Marktorganisation müssen grundsätzlich zwei Sphären unterschieden werden:

- Im SPFV dominiert der Tarif von DB Fernverkehr und somit auch die Konzerngesellschaft DB Vertrieb. Der Vertrieb von Fernverkehrsfahrscheinen der DB durch Dritte ist nur mit Einschränkungen möglich. Daneben existieren eigenständige Tarife der weiteren im Fernverkehr aktiven EVU (z.B. FlixTrain, Thalys, ÖBB-Nachtzugverkehr). Werden Fernzüge in Verbindung mit Nahverkehrszügen genutzt, so kommt üblicherweise ebenfalls der Fernverkehrstarif der DB zur Anwendung.
- Im SPNV dominieren die Tarife der Verbünde. Im verbundüberschreitenden Verkehr mit Nahverkehrszügen kommt im Regelfall der C-Tarif der DB zur Anwendung, ebenso in Gegenden, in denen kein Verkehrsverbund existiert.

Deutlich wird, dass die bundesweit geltenden Tarife im Wesentlichen solche der DB bzw. ihrer Tochtergesellschaften sind. In der heutigen Marktorganisation, in der DB Fernverkehr den Markt im SPFV dominiert und der Nahverkehrstarif der DB auch bei den Wettbewerbsbahnen im SPNV gilt, mag dies recht unkritisch erscheinen. Dennoch ergeben sich regelmäßig praktische Probleme:

- Auf Relationen, auf denen heute parallel EVU im SPFV verkehren, gelten für die Züge dieser Unternehmen in der Regel unterschiedliche Tarife. Das betrifft keineswegs nur Verbindungen, auf denen vereinzelte Züge von anderen EVU (z.B. Flixtrain) neben der DB AG fahren, sondern auch Strecken mit vertakteten Angeboten wie etwa zwischen Köln und Aachen. Trotz grundsätzlicher Vertaktung sind die Tarife des aus Frankreich bzw. Belgien kommenden Thalys und des hier verkehrenden deutschen ICE nicht miteinander kompatibel.<sup>39</sup> Das freie open Access-Regime mit unternehmenseigenen Tarifen (und Vertriebswegen) limitiert hier den Nutzen des Angebots für den Fahrgast: Wer einen Fahrschein für den ICE hat, kann nicht den Thalys benutzen – und umgekehrt. Richtig problematisch ist dies, wenn der ursprünglich angedachte Zug nicht mehr erreicht werden kann und man für die nächste Verbindung folglich einen neuen Fahrschein braucht.
- Manche SPNV-Aufgabenträger „kaufen“ die Anerkennung von Nahverkehrsfahrscheinen in Fernzügen ein, um somit den Fahrgästen in ihrer Region

<sup>39</sup> Rainer Engel: Der Deutschlandtakt – ein Monopol-Problem? Bahn-Report 2/2019, S. 8

ein erweitertes Nahverkehrsangebot bereitzustellen. Auch hierhinter steht die Idee einer einfachen Durchlässigkeit des Gesamtsystems Eisenbahn. Allerdings müssen die SPNV-Aufgabenträger die Anerkennung der Nahverkehrsfahrkarten im Fernverkehr formal ausschreiben. Doch faktisch gibt es nur einen Anbieter, der sich in Tarifvorteilen begründet, die nur DB Fernverkehr nutzen kann.<sup>40</sup> Der Wettbewerbsgedanke bzw. das Vergaberecht führen eine Einfachheit des System fast ins Absurde.

Alleiniger, freier Wettbewerb im Bereich von Tarif und Vertrieb kann jedenfalls genauso wenig eine Lösung darstellen wie eine von der DB AG, und somit einem Unternehmen, dominierte Tarif- und Vertriebslandschaft in Deutschland. Auch die Monopolkommission erkennt an, dass sich in Abhängigkeit der Organisationsvariante für den Deutschlandtakt Implikationen auf die Tarifierung des Fernverkehrs ergeben. „Möglichst übergreifende Tarife sind insbesondere aus Fahrgastsicht zu befürworten“, weswegen sich auch die Monopolkommission für verpflichtende durchgehende Tarife ausspricht.<sup>41</sup>

Für Tarif und Vertrieb muss es vor diesem Hintergrund einen neutralen, verlässlichen Rahmen geben, der den öffentlichen (Bahn)verkehr konkurrenzfähig gegenüber dem Individualverkehr macht. Ein solcher Rahmen kann dann die Bedingung für die Zuweisung einer Takttrasse des Deutschlandtaktes bzw. eine Bedingung im Rahmen einer Fernverkehrskonzessionierung sein.

Die Frage wird spätestens dann von immenser Bedeutung, wenn mehr als ein Fernverkehrsbetreiber signifikante Leistungen in Deutschland erbringt, etwa mehrere Verkehrsunternehmen verschiedene SPNV-Konzessionsbündel gewinnen (Organisationsvariante 3). Daher sollte die Politik frühzeitig ihre Überlegungen zum Deutschlandtakt auch mit denen zu einem Deutschlandtarif verknüpfen. Hier muss die anbieterübergreifende Fernverkehrsnutzung mit einem einzigen Fahrschein angestrebt werden, idealerweise tariflich verknüpft mit den Angeboten des Nahverkehrs. Heute sind zwar i.d.R. alle Angebote auf der Schiene in den Auskunftssystemen zu finden. Gleichwohl gelten Thalys- oder Flixbus-Tickets nicht in den parallel verkehrenden Fernzügen der DB AG – und umgekehrt.

Einen gegenseitige, anbieterübergreifende Fahrscheinanerkennung sollte in Organisationsvariante 3 über entsprechende Vorgaben zur Tarifanerkennung in den Konzessionsverträgen erfolgen. Wer letztlich die Tarifhoheit im Fernverkehr hat (also das Recht zur Festlegung der Tarifstruktur und –höhen), muss geklärt werden. Dies muss nicht zwingend politisch erfolgen, auch eine stärkere

---

<sup>40</sup> Rainer Engel: Der Deutschlandtakt – ein Monopol-Problem? Bahn-Report 2/2019, S. 9

<sup>41</sup> Monopolkommission: Sektorgutachten Bahn (2019): Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, S. 91

Einbindung aller EVU und auch der Aufgabenträger des SPNV ist denkbar. Wichtig ist jedenfalls, dass eine derartige Tarifintegration flankierend die Ziele einer signifikanten Nachfragesteigerung unterstützt.

Ähnliches gilt für den Vertrieb, sowohl bezüglich der Provisionen als auch bezüglich dessen, was an Mehrwert für den Fahrgast entstehen kann. Ersteres betrifft unmittelbar die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen, inklusive der Anreize für diese. Letzteres führt zu den Überlegungen, auf welchem Wege Fahrgäste Fernverkehrstickets erwerben können. Insbesondere wenn Fernverkehr angebots- aber auch tarifseitig mit dem SPNV „verschnitten“ wird, wird man um verschiedene Erwerbsmöglichkeiten nicht herumkommen: Schon heute ist aufgrund eines sukzessiven Rückzugs von DB Vertrieb nicht mehr an jeder Station jedes Ticket erhältlich, was eine ernstzunehmende Zugangsbarriere zum System Schiene darstellt.

### 3 Finanzierung: Wer bezahlt den Deutschlandtakt?

Für die Beantwortung der dritten Leitfrage nach der tragfähigen Finanzierung für den Deutschlandtakt, gilt es zunächst eine Vorstellung des Mengengerüstes an Kosten und Erlösen zu entwickeln. Allerdings ist ohne genaue Kenntnis des Angebotes (Takt, Fahrzeugmaterial usw.) weder eine exakte Aussage zu den Kosten, noch zur möglichen Nachfrageentwicklung möglich. Vor diesem Hintergrund sind die nachfolgenden Darstellungen als grobe Annahmen zu verstehen, die eine Vorstellung der Finanzierungslasten geben sollen, auf deren Basis anschließend die Finanzierungsverantwortlichkeiten entwickelt werden.

#### 3.1 Finanzierungsrahmendaten

##### Mengengerüst Leistung

Da aus den bisher vom BMVI bereitgestellten Unterlagen zum Deutschlandtakt nicht ersichtlich wird, welche Betriebsleistung perspektivisch gefahren werden soll<sup>42</sup>, zugleich aber auch eine eigene Fahrplanentwicklung nicht Bestandteil der Untersuchung ist, wird nachfolgend mit vereinfachten Mengengerüsten gearbeitet. Ausgangspunkt ist das heutige Grundgerüst im SPFV von 142,2 Mio. Zugkilometern (Zkm) (2018). In ihrem Konzept zur Fernverkehrsoffensive geht die DB AG selbst von 162 Mio. Zkm aus, davon 120 Mio. Zkm im ICE-Zielnetz und 42 Mio. im IC-Netz. Unterhalb dieser Mengen sollte ein Deutschlandtakt also nicht geplant werden. Andererseits wurden auch in Deutschland noch in den 1990er Jahren um die 180 Mio. Zkm gefahren. Dieses Volumen sollte der Maßstab sein, weshalb wir im Folgenden diese Mengen unterstellen:

- ICE-Verkehre: 140 Mio. Zkm
- IR-Verkehre: 40 Mio. Zkm

##### Erklärung Netztypen: ICE- und IR-Verkehre

Diese zwei Typen basieren auf den in Abschnitt 2.1 eingeführten Überlegungen zur Raumwirkung von Fernverkehrsnetzen:

- ICE-Verkehre sind demnach im wesentlichen solche Leistungen, die das heutige Bestandsnetz der DB Fernverkehr auf den Hauptachsen abbilden. Weite Teile Deutschlands bleiben bei der Erschließung durch den Fernverkehr dabei unberücksichtigt.

<sup>42</sup> Auch in einer Antwort auf eine Schriftliche Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen wick die Bundesregierung einer Antwort zum Leistungsumfang des Zielfahrplans aus (Quelle: BT-Drs. 19/6245). Im Oktober 2019 konnte der Beauftragte der Bundesregierung für den Schienenverkehr Enak Ferlemann auf eine Frage des grünen Bundestagsabgeordneten Matthias Gastel ebenfalls noch keine Ergebnisse hierzu nennen (Quelle: BT-Drs. 19/13890, S. 92-93).

- IR-Verkehre sind Zugleistungen, die darüber hinaus erforderlich werden, um eine flächendeckende Rückkehr des SPFV in die Regionen zu ermöglichen. Dieser Netztyp ist vergleichbar mit der Kategorie „FR-Linien“, die im ersten Gutachterentwurf des Zielfahrplans Deutschlandtakt „zur flächenhaften Erschließung (Anbindung nahezu aller Städte über 100.000 Einwohner an das Fernverkehrsnetz)“ eingeführt wurde.<sup>43</sup>

**Um nicht noch mehr neue Begrifflichkeiten einzuführen, haben wir zur Abgrenzung der zwei verschiedenen Netztypen in diesem Gutachten auf eingeführte Produktnamen abgestellt, die einerseits den Fernverkehr auf den Hauptachsen (ICE) sowie einen eher flächendeckenden Fernverkehr (IR) symbolisieren.**

Heutige IC-Leistungen sind dabei in beiden Netztypen wiederzufinden: Einerseits ist der Trend zu beobachten, dass DB Fernverkehr bisherige IC-Linien auf ICE umstellt (zuletzt z.B. Linie 26 Karlsruhe – Hamburg – Stralsund). Andererseits werden aber auch IC-Leistungen, die schon eine heute zaghafte Rückkehr in die Fläche erkennen lassen, rechnerisch dem hier als „IR-Netz“ bezeichneten Segment zugeordnet.

## Mengengerüst Kosten und Erlöse

Die Basiskosten im Fernverkehr zu eruieren ist im Grunde ohne Einblick in die Kalkulationen der Unternehmen nicht möglich. Eine Bottom-up-Kalkulation eines „neutralen Betreibers“ ohne erheblichen Aufwand ebenfalls nicht leistbar. Daher soll anhand bekannter Angaben der Bundesnetzagentur eine Näherung erfolgen:

- Laut Marktbeobachtung 2018 (für das Basisjahr 2017) lagen die Trassenentgelte im Fernverkehr bei im Durchschnitt 6,53 Euro je Zkm.
- Da der Anteil der Infrastrukturentgelte insgesamt ca. 22% ausmacht (Infrastrukturentgelte ca. 25%, davon Trassenentgelte 88%), führt das zu Gesamtkosten von 29,68 Euro je Zkm bzw. Betriebskosten (inkl. Rendite und Stationsentgelte) von 23,15 Euro/Zkm. Bei einer Dynamisierung von 2% p.a. wären dies im Jahr 2020 24,57 Euro/Zkm.
- Die Trassenkosten (2020) werden auf Basis des TPS 2020 nachfolgend für die Segmente ICE bzw. IR heruntergebrochen:
  - ICE: 9,13 Euro/Zkm
  - IR: 4,76 Euro/Zkm
- Die Betriebskosten sollen nachfolgend ebenfalls aufgeteilt werden, vereinfachend anhand einer eigenhändigen Überlegung:

<sup>43</sup> vgl. Präsentation „Zielfahrplan Deutschland-Takt Vorstellung des ersten Gutachterentwurfs im Rahmen des Zukunftsbündnisses Schiene“. Berlin, 09.10.2018. Folie 8

- ICE: 24,57 Euro/Zkm
- IR: 16,38 Euro/Zkm (dies entspricht einem Verhältnis von 2/3 ICE zu IR)
- Entsprechend sind 2,60 Euro je Zkm Betriebsergebnis, an der Stelle vereinfachend als Gewinn gleichgesetzt (2020: 2,76 Euro).

Für die Erlöse nehmen wir Pkm als Bezugsbasis. Entsprechend des Geschäftsberichtes von DB Fernverkehr lagen diese 2018 bei ca. 10,49 ct/Pkm. Dieser werden nur moderat dynamisiert, da anzunehmen ist, dass das Tarifmodell nicht weiter auf Steigerung der Tarifergiebigkeit je Reisenden ausgerichtet sein wird. Bereits in den vergangenen Jahren ist sogar ein Absinken der spezifischen Erlöse feststellbar. Für IR-Verkehre werden geringere spezifische Erlöse angesetzt, wir nehmen 9,4 ct/Pkm.

Somit wurde eine einheitliche Kosten- und Erlösbasis für das Jahr 2020 für folgende Werte geschaffen:

- Betriebskosten der Verkehre
- Trassennutzungsentgelte der Verkehre
- Erlöse der Verkehre

Diese monetären Grundwerte, außer die spezifischen Erlöse, werden anschließend auf das Zieljahr 2030 mit jeweils 2% dynamisiert.

### **Mengengerüst Nachfrage**

Für die Nachfrageentwicklung sollen nachfolgend zwei Entwicklungsszenarien bis 2030 dargestellt werden:

- Moderates Szenario: Entwicklung der Verkehrsleistung entsprechend der Entwicklung der vergangenen Jahre (2010-2018); angesetzt werden 2,5% pro Jahr. Ferner wird angenommen, dass die Aufteilung der Nachfrage zwischen ICE-Verkehren und IR-Netz im Verhältnis 85 (ICE) zu 15 (IR) beträgt, d.h. der größte Teil der Nachfrage wird auf dem heutigen Fernverkehrsnetz stattfinden.
- Verdopplungsszenario: Im Zieljahr 2030 hat sich die Verkehrsleistung im Vergleich zu 2018 verdoppelt. Diese Verteilung zwischen beiden Angebotsprodukten (ICE/IR) bleibt unverändert, allerdings werden die spezifischen Erlöse jeweils mit einem Abschlag von 20% versehen. Die dahinterstehende Überlegung ist, dass tarifliche Maßnahmen (z.B. mehr Anteile an BahnCard-Fahrten oder Supersparpreisen, geringere Preissteigerung) die Verdopplung der Nachfrage flankieren müssen. Zudem wird angenommen, dass die Betriebskosten pauschal um 10% steigen, weil durch die erhöhte Nachfrage Kosten steigen (z.B. höherer Personalbedarf im Zug, höhere Kosten für Wartung und Instandhaltung, Reservequote Rollmaterial usw.)

## Ergebnis

Vor der Ergebnisdarstellung sei noch einmal auf den überschlägigen Charakter der Rechnung verwiesen. Es lassen sich aus diesen Ergebnissen näherungsweise Prognosen ableiten, ggf. auch Ansätze für Lösungsmöglichkeiten (etwa im Falle negativer Kosten-Erlös-Verhältnisse). Eine konkrete Wirtschaftlichkeitsberechnung der Verkehre auf Basis konkreter (Primär-)Daten aus dem Betrieb stellt die vorliegende Modellierung hingegen nicht dar.

Im Ergebnis lassen sich folgende, letztlich nicht völlig unerwartete Tendenzen aufzeigen (vgl. auch Abbildung 7):

- Die Kosten der Verkehre steigen erheblich an, wobei der in der Abbildung 7 ausgewiesene Unterschied (Status quo/Zieljahr) teils bedingt durch die Dynamisierung der Kosten (2018-2030) ist.<sup>44</sup>
- Wird das Angebot ausgebaut, ohne dass die Nachfrage stärker steigt als bisher, ist das Gesamtangebot im nationalen Fernverkehr sehr wahrscheinlich nicht wirtschaftlich zu betreiben. Bezogen auf die Organisationsvarianten hieße das, dass ohne Preissignal bei den Trassenpreisen (bei Variante 2) eine Umsetzung des Konzepts im vollen Umfang in den Varianten 1 und 2 nicht wahrscheinlich ist.
- Der „Verlust“ im IR-Netz ist dabei überproportional zu seinem Anteil an der Betriebsleistung, d.h. der relative Verlust ist hier höher als im ICE-Netz. Die Wahrscheinlichkeit ist daher hoch, dass die im vorherigen Spiegelstrich genannte Angebotskürzung vor allem das nachfrageschwächere IR-Netz treffen würde.<sup>45</sup>
- Steigt die Nachfrage bis 2030 erheblich an, kann selbst unter der Annahme eines geringeren Erlössatzes ein wirtschaftliches Angebot bereitgestellt werden. Gleichwohl sind die Renditen niedriger als im Status quo, so dass in den Varianten mit eigenwirtschaftlichen Verkehren wohl geringere Angebotszuwächse zu erwarten sind als in Variante 3, in der zunächst unabhängig von einer „Umsatzrendite“ Konzessionen vergeben werden.
- Für das Konzessionsmodell ergibt sich somit bei hoher Nachfrageresteigerung die Chance, dass in Summe keine Zuschüsse zum Fernverkehr zu leisten wären. Gleichwohl kann es aber Unterschiede zwischen den Konzessionsnetzen geben, d.h. für einzelne Netze könnten Zuschüsse nötig sein. Diese ließen sich aber je nach Wettbewerbsergebnis unter Umständen quersubventionieren durch erlösstarke Konzessionsnetze.

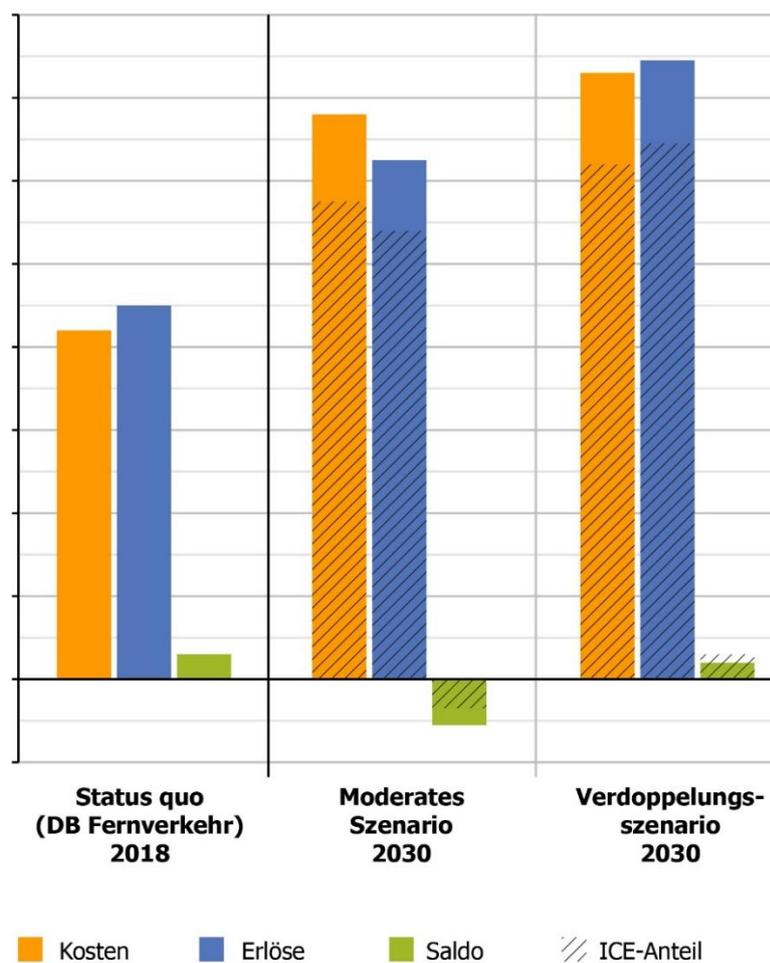
---

<sup>44</sup> Die Werte für die DB Fernverkehr sind dem Geschäftsbericht 2018 entnommen bzw. für die Kosten wurde überschlägig der Kostenwert der Bundesnetzagentur auf die Betriebsleistung angesetzt.

<sup>45</sup> Dies ist dahingehend plausibel, dass die Einstellung der damaligen Interregio-Verkehre Anfang der 2000er Jahre mit deren negativem Ergebnis begründet wurde (kolportiert wurden 350 Mio. DM pro Jahr).

- Ungeachtet der Unsicherheiten in der Kalkulation, die etwa auch entstehen könnten, dass im Wettbewerb Kosten-Erlös-Werte aus der Summe aller Teilnetze von der hier ermittelten Gesamtsumme abweichen,<sup>46</sup> sind die Ergebnisse nach erster Bewertung nicht so dramatisch, dass es aus Sicht einer gebotenen klimafreundlichen Verkehrspolitik sinnvoll sein kann, diese zu bezuschussen (in Abhängigkeit von Modell 2 oder 3 auf unterschiedlichen Arten leistbar; vgl. Abschnitt 0).

**Abbildung 7: Kosten und Erlöse Fernverkehrsszenarien (Verhältnisse in Euro)**



Quelle: KcW GmbH<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Dies kann etwa aufgrund unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen und/oder Zuschnitten von Trassenbündeln oder Konzessionsnetzen der Fall sein.

<sup>47</sup> Der ausgewiesene ICE-Anteil in den beiden Szenarien (rechts) bezieht sich auf die modellierten Werte dieses Netztypes. Eine Aufschlüsselung der Werte des Status Quo nach Verkehrsarten ist ohne Einblick in die Zahlen von DB Fernverkehr nicht möglich (Erläuterungen siehe in Kapitel 3.1).

## Querschnittsthema II: Fahrzeuge

Die Fahrzeugthematik ist eines der zentralen Probleme, die eine Einführung des Deutschlandtaktes mit sich bringen kann. Auch hier gilt: Nur wenn ausreichend Fahrzeuge vorhanden sind, kann ein ambitioniertes Betriebsprogramm gefahren werden. Dies bedingt auch eine entsprechende Reserve für Wartung, Störungen usw. Zugleich erwarten Fahrgäste eine hohe Fahrzeugqualität. Die derzeit festzustellende, stetig steigende Nachfrage, obwohl die Qualität (Pünktlichkeit, Sitzkomfort) oftmals zu wünschen übrig lässt, ist kein Naturgesetz. Der Anspruch der (neuen) Fahrgäste dürfte eher steigen, auch weil ihnen mit dem Deutschlandtakt ein Mobilitätsversprechen gegeben wird, dass in heutiger Zeit eben nicht nur auf die reine Beförderung von A nach B beschränkt ist. Ausweislich einer Angabe der DB AG auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/die Grünen sowie weiteren Pressemitteilungen verfügt die DB im Jahr 2025 über folgende Fahrzeuge im Fernverkehr:

Abbildung 8: Überblick Fernverkehrsflotte DB Fernverkehr im Jahr 2025

Triebzüge	Bestand zum 01.01.2025	Sitzplatzkapazität je Fahrzeug	Summe der Sitzplätze je Baureihe
ICE 4, 12-Teiler	50	830	41.500
ICE 4, 13-Teiler	50	918	45.900
ICE 4, 7-Teiler	37	456	16.872
ICE 1 Mod	58	503	29.174
ICE 2	44	381	16.764
ICE 3 (BR 403)	50	450	22.500
ICE 3 (BR 406)	16	444	7.104
ICE 3 (BR 407)	17	444	7.548
ICE T (BR 411)	59	367	21.653
ICE T (BR 415)	11	250	2.750
Intercity 2	69	468	32.292
EuroCity (Nachfolger)	23	570	13.110
KISS <sup>48</sup>	17	300-500	<7.000
ICE 4 (Nachbestellung) <sup>49</sup>	30	n.n.	n.n.
<b>Gesamt</b>	<b>531</b>		<b>&gt;280.000 (Schätzung)</b>

Quelle: BT-Drs. 19/8483, S.9, DB AG

<sup>48</sup> Quelle: [https://www.deutschebahn.com/de/presse/pressestart\\_zentrales\\_uebersicht/Mehr-Zuege-DB-erweitert-Intercity-Flotte-kurzfristig-um-17-neuwertige-Doppelstockzuege--4315142](https://www.deutschebahn.com/de/presse/pressestart_zentrales_uebersicht/Mehr-Zuege-DB-erweitert-Intercity-Flotte-kurzfristig-um-17-neuwertige-Doppelstockzuege--4315142)

<sup>49</sup> Quelle: [https://www.deutschebahn.com/de/presse/pressestart\\_zentrales\\_uebersicht/DB-Klimakabinettsstaerkt-Bahnsektor-in-Deutschland-zusaetzlich-mit-ueber-20-Milliarden-Euro-Bahnchef-Lutz-Groesstes-Investitions-und-Wachstumsprogramm-in-der-ueber-180jaehrigen-Bahngeschichte--4459692?qli=true&subjekteFilter=&Monat=&itemsPerPage=10&pageNum=1&contentId=1204030](https://www.deutschebahn.com/de/presse/pressestart_zentrales_uebersicht/DB-Klimakabinettsstaerkt-Bahnsektor-in-Deutschland-zusaetzlich-mit-ueber-20-Milliarden-Euro-Bahnchef-Lutz-Groesstes-Investitions-und-Wachstumsprogramm-in-der-ueber-180jaehrigen-Bahngeschichte--4459692?qli=true&subjekteFilter=&Monat=&itemsPerPage=10&pageNum=1&contentId=1204030)

Zieht man die Angaben in Daten und Fakten 2018 zum Vergleich heran, fällt auf, dass die Sitzplatzkapazitäten um mindestens 22% steigen werden. In der Beispielrechnung des Kapitels 3.1 werden Nachfragesteigerungen von 34 bzw. 100% unterstellt. Zwar muss bei bestmöglicher Reisendenlenkung die Fahrzeugmenge nicht linear ansteigen, aber dennoch ist zu erwarten, dass mindestens im Finanzierungs- bzw. Nachfrageszenario II deutlich mehr Fahrzeuge beschafft werden müssen als bisher vorgesehen.

In Organisationsvariante 2 ist dies primär Aufgabe der Verkehrsunternehmen, für die ausreichenden Kapazitäten zu sorgen. Was anhand der oben dargestellten überschlägigen Kosten-Erlöse-Betrachtung einfach scheint, kann in der Praxis die Unternehmen vor erhebliche Probleme stellen:

- Die Fahrzeuge müssen „vorfinanziert“ werden, ob vom EVU oder einem Fahrzeugvorhalter. Eine Finanzierung lässt sich nur dann zu guten Finanzierungsbedingungen erreichen, wenn das Ausfallrisiko möglichst gering ist. Im eigenwirtschaftlichen Fernverkehrsmarkt war dies regelmäßig ein Problem für Wettbewerbsbahnen, weshalb sie oft aus der Not heraus auf Gebrauchtfahrzeuge setzen mussten.
- In der Vergangenheit war daher nur DB Fernverkehr in der Lage Neufahrzeuge in großer Stückzahl zu beschaffen. Doch die derzeitige Finanzlage des Unternehmens macht es unsicher, ob ohne weitere staatliche Unterstützung derartige Bestellvolumen in Zukunft möglich sind.<sup>50</sup>
- Ohne Rahmenverträge sind Investitionen der privaten Verkehrsunternehmen in neue Fahrzeuge kaum möglich. So fußten die Invests der Westbahn oder von Italo (vormals NTV) explizit auf der Existenz von Rahmenverträgen.

Für die Organisationsvariante 2 muss daher überlegt werden, ob und in welchem Umfang öffentliche Unterstützung, zusätzlich zur Minderung der Trassenpreise, gewährt werden kann, um den Deutschlandtakt nicht zu gefährden durch nicht vorhandene Fahrzeuge.

Allerdings kommen Instrumente der direkten Fahrzeugfinanzierung bis hin zu einem möglichen Fahrzeugpool wohl nur in der Organisationsvariante 3 in Frage. Denn in der Organisationsvariante 2 würden sie unweigerlich die Frage aufwerfen, wie weit man die „Eigenwirtschaftlichkeit“ aushöhlen kann, ohne sie grundsätzlich negieren zu wollen.

---

<sup>50</sup> Unklar ist, wie die geplante Kapitalerhöhung für die DB AG (1 Mrd. Euro p.a. bis 2030) auf die Finanzierungslage für die Fahrzeugbeschaffung wirken wird (da auch unsicher ist, welche Investitionserwartungen in anderen Bereichen des Konzerns durch den Bund geschürt werden). Immerhin hat die Deutsche Bahn, allerdings mit Verweis auf Reisezuzuwachs infolge der Mehrwertsteuerabsenkung, bereits den Kauf von 30 zusätzlichen ICE-Einheiten angekündigt.

Anders im Konzessionsmodell: Hier kann durch die Bereitstellung der Fahrzeuge, mindestens aber der Absicherung des Einsatzes über die Fahrzeuglebensdauer (z.B. Wiedereinsatzgarantie, Kapitaldienstgarantie) die Bestreitbarkeit des Marktes verbessert werden. Ein Fahrzeugpool böte den Vorteil einer – trotz verschiedener Fernverkehrsnetze – einheitlichen, unternehmensübergreifenden Beschaffungsstrategie. Allerdings führt dies je nach Ausgestaltung auch zu einer höheren investiven Belastung des Bundeshaushaltes.

### 3.2 Finanzierungstragung

Die Frage ist nun, ob und mit welcher Strategie die Verkehre wirtschaftlich(er) zu betreiben wären. Insbesondere für IR-Verkehre (und einzelne, nachfrageschwächere ICE-Relationen) wäre es vor allem in den Organisationsvarianten 1 und 2 zielführend, die spezifischen Kosten zu senken. Es bieten sich drei Varianten an, wobei zwei dem Modell 2 und eines dem Modell 3 primär zuzuordnen sind:

- **Pauschale Minderung der Trassenpreise** in der Fläche (50% auf IR-Kategorie): Dadurch würden insbesondere Relationen betroffen, die heute aufgrund vergleichsweise geringer Nachfrage ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis haben.
- Minderung Trassenpreise auf ein System **direkter Kosten plus Aufschläge**: Eine Alternativen zur pauschalen Minderung ist die Umstellung des Trassenpreissystems auf ein europarechtlich als Regelfall definiertes Verfahren, in dem den direkten Kosten (entspricht der deutschen Logik der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs [uKZ]) erhoben werden. Hinzu kommen verschiedene Aufschläge, etwa für Rollmaterial, Lärm und die eigenfinanzierte Infrastruktur des Trassenbetreibers.

Nachrichtlich sei an der Stelle erwähnt, dass der Bund mittelbar das Delta der Minderung tragen müsste, soll der Infrastrukturbetreiber nicht in wirtschaftliche Schieflage geraten. Operativ könnte dies über eine angepasste LuFV erfolgen, in der diese Mittel eingespeist werden.

Für beide Optionen lassen sich folgende Wirkungen auf das Kosten-Erlös-Verhältnis im Szenario I aufzeigen:

- Die Erlöse sowie Betriebskosten bleiben unverändert (Annahme), einzig die Infrastrukturkosten ändern sich entsprechend der gewählten Option.
- Es zeigt sich, dass eine pauschale Minderung zwar Effekte erzeugen kann, diese aber je nach Ausgestaltung geringer ausfallen als bei einer differenzierteren Trassenpreisentlastung; und diese differenzierte Option zudem

besser dem im Europarecht angelegten Modell zur Entgeltgestaltung entspräche<sup>51</sup> sowie anstelle systemfremder Eingriffe (pauschale Minderungen nachträglich) das Trassenpreissystem selbst angeht.

- In der Option „pauschale Minderung“ wird entsprechend der Annahme einzig ein positiver Effekt für IR-Verkehre erzeugt. ICE-Verkehre werden nur dann entlastet, wenn das Trassenpreissystem grundlegend umgestellt wird und das Prinzip „unmittelbare Kosten des Zugbetriebs plus Aufschläge“ für alle Verkehrsarten auf der Schiene gilt.

Eine dritte Variante der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ist die vermeintlich einfachste: Der Bund muss hierfür das Delta aus Kosten und Erlöse übernehmen („Verlustausgleich“), was nach dem in Kapitel 2 als Organisationsvariante 3 beschriebenen Modell über die dort skizzierten Konzessionen erfolgen würde. Im bestellten Nahverkehr ist dies im Rahmen von Verkehrsverträgen bereits heute gelebte Praxis und müsste im Fernverkehr analog umgesetzt werden. Je nach Größe und Zuschnitt der Fernverkehrskonzessionen wird es in der Praxis wirtschaftliche Netze ohne Verlustausgleich geben können, während andere Netze Zuschüsse benötigen.

Das Konzessionsmodell schätzen wir aus ökonomischer Sicht als vergleichsweise einfach umsetzbar ein, da es nicht in die heutige Finanzarchitektur der Infrastruktur eingreift. Gleichwohl kann auch in Organisationsvariante 3 eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Produktion über eine Trassenpreissenkung (analog Organisationsvariante 2) erfolgen. In diesem Fall würden die Produktionskosten der konzessionierten Leistungen sinken (aufgrund geringerer Trassenentgelte). Dafür wären ebenfalls die entsprechenden Mindereinnahmen bei den Infrastrukturbetreibern auszugleichen.

### 3.3 Fallbeispiele

Nachfolgend wird anhand von zwei Beispielen dargelegt, was ein Deutschlandtakt und die skizzierten Organisationsmodelle bzw. Finanzierungsoptionen für konkrete Relationen bedeuten kann. Der Fokus liegt auf Verbindungen, mit IC- oder IR-Charakter, die bisher nicht durch Fernverkehr bedient werden (eine davon ist im Fahrplanentwurf der Bundesgutachter vorgesehen, das andere nicht).<sup>52</sup> Die Beispiele werden in Form kurzer Steckbriefe aufbereitet, die wie folgt aufgebaut sind:

---

<sup>51</sup> Es ist zu erwarten, dass eine pauschale Minderung analog der Minderung der Trassenpreise im Schienengüterverkehr ein Notifizierungsverfahren mit sich bringt. Zudem erscheint es weniger sinnvoll, unerwünschte Wirkungen des Trassenpreissystems an diesem vorbei heilen zu wollen. Besser wäre es das Preissystem und dessen Grundsätze anzupassen. Vgl. dazu auch: KfW GmbH 2019: Railmap 2030 – Bahnpolitische Weichenstellungen für die Verkehrswende. Studie im Auftrag von Agora Verkehrswende.

<sup>52</sup> Quelle: BMVI: Zielfahrplan Deutschlandtakt. Zweiter Gutachterentwurf Fernverkehr. Stand: 07.05.2019. Die dort unterstellten Zugkategorien sind FV (Fernverkehr) und FR (Fernverkehr oder schneller Regionalverkehr) lassen sich vereinfachend zu den hier verwendeten Kürzeln ICE und IR zuordnen.

- Status quo: Darstellung der wesentlichen derzeit gefahrenen Relationen und deren Bedienhäufigkeit
- „Deutschlandtakt“: Optionen einer Fernverkehrsbedienung
- Betriebsleistung und Kosten: Umfang je Bedienhäufigkeit und grobe Abschätzung der Kosten auf Basis der in Abschnitt 3.1 aufgestellten Kostenkennwerte
- Nachfrageerwartung: Ableitung der erforderlichen Nachfrage, um bestimmte Kostendeckungsgrade zu erreichen
- Karte: Ergänzt werden die Steckbriefe durch einen Kartenausschnitt mit Linienführung und Vorschlägen für wichtige FV- sowie NV-Knoten

Die Überlegungen stellen erste Ideen dar, keine abschließend geprüften und umfassend bewerteten Zielzustände. Sie dienen als Anregung zu Diskussionen über das, was es heißt „flächendeckend SPFV“ anzubieten und was dabei zu beachten ist (z.B. Refinanzierung oder Anschluss an den SPNV).

## Beispiel Leipzig – Cottbus

<b>Status quo</b>	Die Relation (ca. 150km) wird derzeit mit RE (Linie RE 10) im 2-h-Takt bedient. Hinzu kommt auf dem Abschnitt Falkenberg – Leipzig die S-Bahn (2h-Takt), so dass sich für diesen Ast ein überlagerter 1-h-Takt ergibt, jedoch nicht an allen Unterwegshalten. Weiterhin bestehen Verdichtungen durch die S-Bahn Torgau/Eilenburg – Leipzig, aber auch auf dem Brandenburgischen Ast. Ausgewählte Stationen mit Umstiegsmöglichkeit zum Regionalverkehr sind Cottbus, Calau, Doberlug-Kirchhain, Falkenberg, Eilenburg, in Leipzig zudem Umstieg in den bundesweiten Fernverkehr (Richtung München, Erfurt/Frankfurt, Magdeburg/Hannover, Dresden).
<b>„Deutschlandtakt“</b>	Zur Verbesserung der verkehrlichen Situation sollte ein zweistündlicher IR-Verkehr den bestehenden RE 10 ergänzen, so dass sich zwischen Leipzig und Cottbus eine durchgehende stündliche Fahrmöglichkeit ergibt. Gleichwohl würde das Fernverkehrsprodukt nicht alle RE-Halte bedienen, etwa Finsterwalde oder Doberschütz. Umso wichtiger ist die Koordination von Anpassung im Nahverkehr bei Einführung der zusätzlichen Fernverkehrslinie, wie die Optimierung von RB/S-Linien, um ausgehend von den IR-Halten Anschlüsse in nicht vom IR bedienten Stationen sicherzustellen.
<b>Wirkungen</b>	<p>Das Angebot zwischen Leipzig und Cottbus wird durch den neuen Fernverkehr quasi verdoppelt. Dabei werden sich für die Fahrgastmehrheit Anschlüsse zum weiterführenden FV in Leipzig verbessern. Ohnehin ist davon auszugehen, dass eine IR-Linie Leipzig – Cottbus nicht isoliert nur auf dieser Strecke betrieben werden sollte, sondern über Leipzig hinaus weitergeführt wird, z.B. über Halle und weiter entlang des Südharzes Richtung Kassel.</p> <p>Auch in Cottbus können Verbesserungen entstehen: Wird Cottbus etwa mit weiteren IR/IC-Linien bedacht, entsteht ein kleiner FV-Knoten in der Lausitz (im Deutschlandtakt-Entwurf führt die Linie FR 3 von der Ostsee bis Cottbus). Hinzu kämen Calau, Doberlug-Kirchhain, Falkenberg und Eilenburg als aufgewertete NV-Knoten. Zudem wird der Knoten Leipzig durch Verbindungen Richtung Chemnitz, Jena (FR 3) und Nürnberg (über Hof; FR 2) weiter gestärkt.</p>
<b>Betriebsleistung und Kosten</b>	<p>Für den zusätzlichen Fernverkehr ergibt sich eine überschlägige Betriebsleistung von knapp 1 Mio. Zkm p.a. zwischen Leipzig und Cottbus. Dies führt zu folgender Kostenschätzung (2030):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Basis: 25,4 Mio. Euro (davon 5,7 Mio. Euro Trasse)</li> <li>■ Nach Minderung Trassenpreisen: 21,4 Mio. Euro</li> </ul>
<b>Nachfrage und Finanzierung</b>	<p>Je nach Organisationsvariante ergeben sich unterschiedliche Erwartungen an die Kostendeckung, was entsprechend einer Schätzung der Erlössätze je eine bestimmte Mindestnachfrage (vor/nach Minderung Trassenpreisen) erforderlich machen würde:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 100% (z.B. volle Eigenwirtschaftlichkeit): ca. 270/225 Mio. Pkm</li> <li>■ 80% (z.B. Quersubvention durch andere Linien): 215/180 Mio. Pkm</li> <li>■ 50% (Konzessionsmodell): 135/115 Mio. Pkm</li> </ul> <p>Die Schätzungen, insb. für die hohen Kostendeckungsgrade, sind sehr ambitioniert und wohl nur erreichbar, wenn es einen echten Nachfrageschub gibt. Eine Abstimmung mit dem SPNV ist somit zwingend erforderlich (zwecks Anpassung Betriebskonzept und Festlegung von Anschlüssen, die den Zugang zum SPNV verbessern).</p>



## Beispiel Kassel – Gera

<b>Status quo</b>	<p>Die Relation Kassel – Gera (ca. 250 km) wird aktuell von bis zu 3 SPFV-Zugpaaren (IC) befahren. Im SPNV gibt es keine Direktverbindungen. Zwischen Erfurt und Gera sind die IC auch mit Fahrscheinen des Nahverkehrs nutzbar.</p> <p>Im Nahverkehr bestehen i.d.R. 1-h-Takte auf den Teilrelationen (z.B. Gera – Erfurt; ergänzt um RB im 2h-Takt, Erfurt – Eisenach im 1-h-Takt [plus ICE auf dieser Relation] sowie Eisenach – Bebra und Bebra - Kassel, ebenfalls im 1-h-Takt).</p> <p>Wichtige FV/NV-Knoten sind etwa Erfurt, Kassel, Jena, aber auch Bebra, Gera, Weimar und lagebedingt auch Neudietendorf.</p>
<b>„Deutschlandtakt“</b>	<p>Das auf Teilstrecken durchaus gute SPNV-Angebot sollte um eine durchgehende IR-Verbindung (9 Fahrtenpaare täglich) ergänzt werden (im Deutschlandtakt-Entwurf bis Dresden geführt).</p> <p>Die Nahverkehrsverbindungen können dann hieran optimiert werden, ggf. sind sogar Ausdünnungen auf einzelnen Streckenabschnitten sinnvoll, die durch den Fernverkehr kompensiert werden. Sofern standardmäßig oder in Einzellagen Halte des jetzigen IC-Angebot entfallen (z.B. Stadtroda), muss hier eine entsprechende Auffanglösung durch den SPNV erfolgen.</p>
<b>Wirkungen</b>	<p>Das durchgängige Angebot wird die überregionale Anbindung, insb. Ostthüringens, verbessern und abseits der ICE-Linien in Thüringen zusätzliche FV-Alternativen schaffen können.</p> <p>Sofern der Deutschlandtakt weitere IR/ICE-Relationen in der Region umsetzt (z.B. FR 3 (Leipzig – Nürnberg über Jena), können die Knoten Gera und Jena neben Erfurt und Kassel deutlich aufgewertet werden. Auch durch flankierende Angebotsverbesserungen in Gotha oder Eisenach wird durch ein anschlussfähiges SPNV-Konzept die Erreichbarkeit per Bahn auch Westthüringens erhöht.</p>
<b>Betriebsleistung und Kosten</b>	<p>Für einen Zweistundentakt ergibt sich eine überschlägige Betriebsleistung von ca. 1,6 Mio. Zkm im Jahr. Dies führt zu folgender Kostenschätzung (2030):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Basis: 42,3 Mio. Euro (davon 9,5 Mio. Euro Trasse)</li> <li>■ Nach Minderung Trassenpreisen: 35,3 Mio. Euro</li> </ul>
<b>Nachfrage und Finanzierung</b>	<p>Je nach Finanzierungsmodell (Konzession oder Eigenwirtschaftlichkeit) ergeben sich u.U. unterschiedliche Erwartungen an die Kostendeckung, was entsprechend einer Schätzung der Erlössätze je eine bestimmte Mindestnachfrage (vor/nach Minderung Trassenpreisen) erforderlich machen würde:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 100% (z.B. volle Eigenwirtschaftlichkeit): ca. 450/375 Mio. Pkm</li> <li>■ 80% (z.B. Quersubvention durch andere Linien): 360/300 Mio. Pkm</li> <li>■ 50% (Konzessionsmodell): 225/190 Mio. Pkm</li> </ul> <p>Auch für diese Verbindung gilt: es wäre eine hohe durchgehende Nachfrage erforderlich, um die Kosten des Angebots überwiegend decken zu können. Ein Nachfragesprung ist aber mit stimmigen Anschlüssen und eben einem durchgängig guten Angebot möglich.</p>



## 4 Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des Deutschlandtaktes

Die abschließende Frage ist die nach den Umsetzungsschritten: *Welche gesetzgeberischen Maßnahmen sind erforderlich, um das Zielmodell umzusetzen?*

Wie in den vorangegangenen Darstellungen deutlich wurde, sind aus unserer Sicht zwei Organisationsvarianten denkbar, um die verkehrliche Wende einzuleiten:

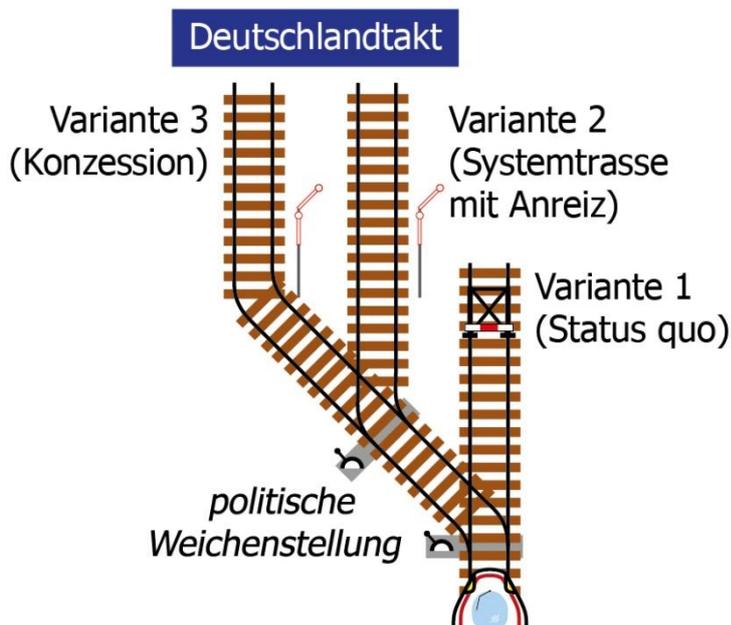
- Initiierung des Deutschlandtaktes als eigenwirtschaftliches Grundmodell, mit Anreizsystem über die Trassenvergabe und das Entgeltssystem. Dies könnte als dauerhaftes System umgesetzt werden oder als Zwischenlösung für ein Konzessionsmodell.
- Ein derartiges Konzessionsmodell wäre die Aufgabe der bisherigen formalen Eigenwirtschaftlichkeitsfiktion zugunsten eines gemeinwirtschaftlichen Vergabemodells mit Besteller-Ersteller-Prinzip ähnlich wie im SPNV auf Länderebene etabliert.

Das Konzessionsmodell hat mit Blickrichtung auf die verkehrspolitischen Ziele des Deutschlandtaktes Vorteile. Es schafft Verbindlichkeit für die Einführung und dauerhafte Bereitstellung eines flächendeckenden Deutschlandtaktes, der diesen Namen am Ende auch verdient. Dennoch hängt es am Ende an den politischen Mehrheiten, welches Modell umgesetzt wird, wobei wir davon ausgehen, dass zumindest die faktisch dem Status quo entsprechende Organisationsvariante 1 aufgrund ihrer offenkundigen Nachteile für die Deutschlandtakt-Umsetzung abgelöst wird.<sup>53</sup> Der Status Quo hat sich in jedem Fall als verkehrspolitische Sackgasse erwiesen – neue Weichenstellungen sind erforderlich (vgl. Abbildung 9).

---

<sup>53</sup> Eine derartige Tendenz ließ auch der Beauftragte der Bundesregierung für den Schienenverkehr Enak Ferlemann in einem kürzlich veröffentlichten Interview erkennen: „Durch niedrigere Trassenpreise für ausgewählte Relationen könnten verkehrlich gewünschte Verbindungen eigenwirtschaftlich angeboten werden, die sich bei den heutigen Trassenpreisen nicht lohnen.“ (vgl. ETR Oktober 2019 Nr. 10, S. 8)

Abbildung 9: Weichenstellungen zur Organisation des Deutschlandtakts



Quelle: KCW GmbH

Vor diesem Hintergrund muss auch das Modell 2 Systemtrasse mit Anreizen als denkbare Option gesehen werden, weil es vom Status Quo der Marktorganisation nur wenig abweicht, dessen größte Schwächen jedoch mindern kann. Gleichwohl hält es den formalen Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit des Fernverkehrs aufrecht und scheint politisch eher umsetzbar. Dies liegt vor allem nahe, weil das Modell zumindest in der Theorie dem Prinzip „Markt vor Staat“ folgt. Gleichzeitig ist ein eigenwirtschaftliches Marktmodell aber auch die faktische Bestandsgarantie für die DB Fernverkehr AG: In einem Konzessionsmodell müsste sich auch DB Fernverkehr – wie ihre Schwester DB Regio im SPNV – wohl regelmäßig in Ausschreibungen beweisen. Jedenfalls sieht das deutsche Vergaberecht den Ausschreibungsgrundsatz vor und auch das 4. Eisenbahn-Paket der Europäischen Union zur Öffnung der nationalen Personenverkehrsmärkte hat entsprechende, deutliche Tendenzen. Gleichwohl bleibt diese Thematik letztlich nur in einem größeren Rahmen als dieser Studie zu beantworten (Stichwort „Bahnreform 2.0“), da sie eben auch das (Selbst-)Verständnis der DB AG tangiert.

Dennoch muss an dieser Stelle auf jeden Fall die erforderliche Abkehr vom Status quo klar unterstrichen werden: Das derzeitige eigenwirtschaftliche Marktmodell mit hohen Trassenpreisen ist nicht geeignet, einen flächendeckenden Deutschlandtakt zu realisieren. Und auch der politisch regelmäßig diskutierte Ansatz, diese offensichtliche Schwäche eines derartigen Marktmodells über eine Art Gemeinwohlverpflichtung der DB Fernverkehr AG heilen zu wollen, führt nicht zum Ziel. Das würde die Situation eher noch diffuser gestalten als sie heute schon ist. Will man eine effektive Gemeinwohlverpflichtung im Fernverkehr auf der Schiene haben, geht dies nur mit dem Konzessionsmodell

oder – allerdings mit Einschränkungen – der Systemtrasse mit Anreizen. Die Gemeinwohlverpflichtung hinsichtlich der Fernverkehrstandards (Takte, Bedienzeiten, Kapazitäten, Anschlüsse, Tarife etc.) ergibt sich im Konzessionsmodell aus den in den gemeinwirtschaftlichen Konzessionsverträgen festgehaltenen Vorgaben – losgelöst davon, welches Unternehmen mit der Leistungserbringung beauftragt wurde.

Bei alledem darf gleichwohl nicht vergessen werden, dass für einen wie auch immer gearteten Deutschlandtakt ausreichend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen:

### **Querschnittsthema III: Personalverfügbarkeit**

Personal- und insbesondere Lokführermangel wird zunehmend ein Problem für die gesamte Branche, egal ob im Personenverkehr, im Nah- und Fernverkehr oder im Güterverkehr. Dabei sind die Probleme vielschichtiger:

- Es gibt offenkundig einen Mangel an Personal, der einerseits durch stetiges Ausscheiden einer hohen Zahl von Mitarbeitern (Altersrente) bedingt ist, andererseits durch Personalmehrbedarfe aufgrund Leistungsausweitungen. Dazu kommt, dass die vorhandenen Lücken nicht im ausreichenden Maße mit Personal besetzt werden können.
- Die Personalknappheit führt denn auch zu einer vergleichsweise starken Verhandlungsmacht der Gewerkschaften. Diese nutzen ihre Möglichkeiten nicht nur „klassisch“ über Tariferhöhungen, sondern zunehmend auch, um andere Verbesserungen (z.B. weniger Arbeitszeit, mehr freie Tage) zu erreichen. Das führt dazu, dass mehr Mitarbeiter für die gleiche Anzahl Vollzeitäquivalente benötigt werden und entsprechend zu zusätzlichem Druck auf dem angespannten Personalmarkt.
- Was für das Zugpersonal gilt, wird auch für Personale in den Werkstätten gelten. Auch hier sind Mehrbedarfe erforderlich, die es frühzeitig einzuplanen und einzuarbeiten gilt.

Das Branchenproblem Personalmangel ist unabhängig vom Deutschlandtakt anzugehen. Alle Akteure eint hier das gleiche Problem. Lösungen sind nur langfristig zu sehen, müssen aber entsprechend auch mit längerem Vorlauf geplant werden. Sie müssen dabei insbesondere berücksichtigen:

- Umgang mit Personalübergang bei Betreiberwechseln (Organisationsvariante 3)
- Verhinderung von aggressiver „Personalkannibalisierung“, also dem Abwerben von Personalen zwischen den Verkehrsunternehmen.
- Berücksichtigung der Kostensteigerungen für Personal in Konzessionsverträgen, aber letztlich auch einnahmenseitig in der Tarifentwicklung.
- Vorausschauende Planung der Personalbedarfe sowie Personalentwicklung (unter Einbeziehung des regulären Ausscheidens von Mitarbeitern)

- Beibehaltung eines hohen Niveaus der Personalausbildung/-rekrutierung auf allen Ebenen (in den Zügen, in den Werkstätten, im Vertrieb usw.).

Die Ausbildung, Rekrutierung und „Pflege“ des benötigten Personals ist Aufgabe der handelnden Unternehmen bzw. der Branche in Gänze. Für die Politik spielt die Thematik aber auch eine wichtige Rolle, wenn die „personelle Fahrbarkeit“ des Deutschlandtaktes gefährdet ist und somit die verkehrlichen Ziele nicht realisiert werden können. Die Erarbeitung von Lösungen, gemeinsam mit der Branche, aber auch Ausbildungseinrichtungen muss daher auch von ihr forciert werden.

## 4.1 Zehn Schritte zum Deutschlandtakt

Nachfolgend sollen zehn, aus gutachterlicher Sicht realistische Umsetzungsschritte skizziert werden, die es braucht, um ein dauerhaft tragfähiges Organisations- und Finanzierungsmodell im Schienenpersonenfernverkehr für eine „echte“, flächendeckende Umsetzung des Deutschlandtaktes zu implementieren. Dabei drängt die Zeit: Um die politisch angestrebte Verdopplung der Nachfrage auf der Schiene bis 2030 zu realisieren, müssen zahlreiche Schritte mit viel Vorlauf und somit zeitnah begonnen werden. Die Erfahrung zeigt leider, dass Verzögerungen bei der politischen und technischen Umsetzung von Langzeitprozessen der Regelfall sind. Daher gilt es die Themen zügig anzugehen:

1. **Politisches Commitment:** Der Deutschlandtakt als Kernmaßnahme zur Umsetzung der verkehrlichen Ziele ist bundespolitisch weitgehend Konsens. Darauf aufbauend bedarf es nun eines ebenso breiten Konsens zum angestrebten Umsetzungsmodell: Das vorliegende Gutachten hat Wege beschrieben, die eine verbindliche, flächendeckende Umsetzung des Deutschlandtaktes fördern können, wobei das Konzessionsmodell (Organisationsvariante 3) am besten für die Zielumsetzung geeignet scheint. Unter den skizzierten Lösungen sollten sich die politischen Akteure entscheiden, ggf. auch aufeinander aufbauend. In jedem Fall darf sich der Bund nicht auf die Position zurückziehen, dass lediglich ein Ausbau der Infrastruktur für eine Umsetzung des Deutschlandtaktes ausreichend sei.
2. **Deutschlandtakt-Gesetz verabschieden:** Ohne gesetzliche Festlegungen und Konkretisierungen sind alle Initiativen zum Deutschlandtakt so unverbindlich wie der heutige Status quo. Insbesondere zu regeln sind: Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, Vorgaben zur Zielkonzeption unter Berücksichtigung aller Marktsegmente, residuale Bestellkonzeption des Bundes für Fernverkehrsleistungen. Das Gesetz sollte für die zwei in diesem Gutachten skizzierten Organisationsvarianten 2 und 3 offen sein, um auf zukünftige Entwicklungen vorbereitet zu sein.
3. **Aufbau Koordinierungsstelle Deutschlandtakt:** Unabhängig vom gewählten Modell bedarf es einer zentralen Einheit, die alle Aktivitäten zum Deutschlandtakt bündelt: Eine derartige Koordinierungsstelle muss beim

Bund (BMVI) angesiedelt sein. Die institutionalisierte Einbindung weiterer Akteure (Länder und deren Behörden, Netzbetreiber, Verkehrsunternehmen) ist noch zu klären und kann sich auch in Abhängigkeit vom gewählten Modell unterscheiden.

4. **Stufenkonzept Deutschlandtakt entwickeln:** Die Einführung des Deutschlandtaktes wird nicht mittels einer Punktumstellung (zum Fahrplanwechsel an einem bestimmten Stichtag) geschehen. Vielmehr wird es ein dynamischer Prozess, aufbauend auf dem Status quo-Angebot hin zu einer Zielkonzeption. Dieses stufenweise Vorgehen ist auch vor dem Hintergrund einer phasenweisen Infrastrukturentwicklung geboten. Die Umsetzung von Systemtrassen oder Konzessionsnetzen wird daher in der Praxis mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Geschwindigkeiten von statten gehen. Einen groben Zielfahrplan mit Meilensteinen (inklusive deren Anpassungen bei Bedarf) zu entwickeln und diesen in den Markt hinein zu kommunizieren sowie mit diesem abzustimmen (insbesondere Länder und SPNV-Aufgabenträger sowie SGV-Unternehmen) ist Aufgabe der Koordinierungsstelle. Zumindest in dieser Hinsicht ist der Bund derzeit bereits auf dem Weg.
5. **Bestehende Eisenbahngesetzgebung novellieren:** Sowohl das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG), aber auch das Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) müssen ebenfalls im Sinne der Deutschlandtakt-Ziele angepasst werden. Der derzeitige Novellierungsprozess des ERegG muss genutzt werden, die entsprechenden Stellschrauben grundsätzlich in das Eisenbahnrecht zu implementieren. Dies betrifft zum einen die verbindliche Einführung von Systemtrassen und zum anderen die Trassenvergabe im Fernverkehr vorrangig für Trassenbündel (mit Option der Auferlegung von Bedienpflichten). Zum anderen ist das Trassenpreissystem auf die Logik „direkte Kosten plus Zuschläge“ hin auszurichten. Diese Anpassung sollte für alle Marktsegmente erfolgen, nicht nur den Fernverkehr.
6. **LuFV-Moratorium und -anpassung:** Bei einer Minderung von Trassenpreisen für die Umsetzung des Deutschlandtaktes mindern sich die Umsatzerlöse der Infrastrukturbetreiber, vor allem die der DB Netz AG. Dieser Einnahmenausfall muss durch den Bund kompensiert werden. Mittels einer angepassten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung könnte dieser Betrag jedoch problemlos eingesteuert werden (die Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt ergeben sich aus Trassenpreisersatz für Fernverkehr und Güterverkehr, Nahverkehr ist über die Regionalisierungsmittel bereits abgegolten). Die kurz vor dem Abschluss stehende LuFV III muss daher in Teilen noch einmal neu verhandelt werden oder mindestens mit einer Revisionsklausel für den Fall umfassender Umwälzungen der Trassenpreisregelungen (s. Punkt 5) versehen werden. Dies am Ende des Prozesses zu tun ist nicht ideal, aber besser als später nachverhandeln zu müssen oder einen gesonderten Finanzierungsstrang zu implementieren.
7. **Fahrzeugstrategie:** Der Deutschlandtakt steht und fällt wesentlich mit der Verfügbarkeit von Rollmaterial. Dabei sind ausreichend Reserven vor-

zuhalten, um Einschränkungen im Betriebskonzept oder mangelhafte Qualitäten zu vermeiden. Abseits der Modellfrage muss die Koordinierungsstelle einerseits wissen, welche Fahrzeugmengen zukünftig benötigt werden. Andererseits muss der Unternehmens- und Herstellermarkt im Blick gehalten werden, um etwa auf Finanzierungs- oder Lieferprobleme reagieren zu können.

8. **Deutschlandtarif:** Flankierend muss die Koordinierungsstelle auch Entwicklungen zu unternehmensneutralen Tarif- und Vertriebsangeboten im Blick halten, insbesondere im Konzessionsmodell mit mutmaßlich mehreren, auf dem Markt agierenden Unternehmen. Unternehmerische Freiheiten sollten dabei gewahrt bleiben, ein Rahmen muss aber gesetzt werden. Der gesamthafte Fahrgastblick ist wichtig, um bei Tarif und Vertrieb nicht diametrale Entwicklungen zu den Erwartungen des Deutschlandtaktes entstehen zu lassen. Ein dichtes vertaktetes Angebot nutzt den Fahrgästen jedenfalls nur, wenn auch der Tarif entsprechend einfach (zugänglich) ist.
9. **Finanzierung sicherstellen:** Beide hier präferierten Organisationsvarianten zur Umsetzung des Deutschlandtaktes erfordern die Bereitstellung öffentlicher Mittel, sei es über die Finanzierung des Deltas aus heutigen und geminderten Trassenpreisen (Organisationsvariante 2) oder Zuschüsse für nicht aus sich selbst heraus wirtschaftlich tragfähige Konzessionsnetze (Organisationsvariante 3). Erforderlichenfalls sind weitere Finanzierungshilfen z.B. zur Fahrzeugbeschaffung notwendig. Daher sind einerseits Haushaltsmittel zu schaffen und diese mit den entsprechenden Volumina zu füllen. Nur wenn alle Akteure Sicherheit haben, dass eine Finanzierung langfristig gesichert ist, können sie verbindliche Entscheidungen mit längerem Zeithorizont treffen.
10. **Lernfähig bleiben:** Der Lackmустest der Richtigkeit aller Entscheidungen zum Deutschlandtakt findet am Fahrgastmarkt statt. Aus heutiger Sicht sind die in diesem Gutachten dargestellten Schritte zielführend und erfolgversprechend. Der Nachweis wird erst umgesetzt im Betrieb gelingen. Bleibt er aus, müssen die Akteure bereit sein, nachzubessern oder umzusteuern. Die laufende Evaluierung des Prozesses, der Rahmenbedingungen und auch der jeweiligen Kompetenzen ist daher eine zentrale Aufgabe der Koordinierungsstelle des Bundes und aller anderen involvierten Akteure des Schienenverkehrs.

## 5 Anhang: Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: (Nicht-)Anbindung von Oberzentren an den SPfV (Stand 2019) .....	8
Abbildung 2: Entwicklung Angebot und Nachfrage der DB Fernverkehr seit 2000 (Index) .....	12
Abbildung 3: Anpassung von Rahmenbedingungen für den Deutschlandtakt.....	15
Abbildung 4: Schema Organisationsvariante 1: Modifizierter Status quo .....	21
Abbildung 5: Schema Organisationsvariante 2: Systemtrasse mit Anreiz.....	25
Abbildung 6: Schema Organisationsvariante 3: Konzessionsmodell .....	27
Abbildung 7: Kosten und Erlöse Fernverkehrsszenarien (Verhältnisse in Euro) .....	41
Abbildung 8: Überblick Fernverkehrsflotte DB Fernverkehr im Jahr 2025 .....	42
Abbildung 9: Weichenstellungen zur Organisation des Deutschlandtakts .....	50