Die (Re-)Organisation des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV) in Deutschland

Eine (institutionen-)ökonomische Analyse
alternativer Organisations-Lösungen für den deutschen SPFV
unter Berücksichtigung des verfassungs- und unionsrechtlichen Rahmens

Prof. Dr. Thorsten Beckers
Bauhaus-Universität Weimar, Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM)

Hans Leister
Zukunftswerkstatt Schienenverkehr

Prof. Dr. Kai Nagel

Dr. Lukas Vorwerk
Bauhaus-Universität Weimar, Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM)

Hauke Pfaff
Bauhaus-Universität Weimar, Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM)

Diese Studie ist im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts „SPFV-Orga“ („Ökonomisch-juristische Analysen zur (Re-)Organisation des deutschen Schienenpersonenfernverkehrs“) erstellt worden.

August 2025

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen ... iv

1 Einleitung ... 1

2 Grundlagen ... 2

2.1 Ausgangslage ... 2

2.2 Grundsätzliche Handlungsalternativen und wesentliche Themen- und Gestaltungsbereiche sowie Analysefokus und -grenzen ... 5

2.2.1 Verschiedene Organisations-Lösungen als grundsätzliche Handlungsalternativen ... 5

2.2.2 Wesentliche (Themen- und Gestaltungs-)Bereiche ... 6

2.2.3 Analysefokus und -grenzen ... 7

2.3 Ziel der Analysen und Zielsystem bei den Analysen sowie Vorgehen ... 8

3 Analyse der grundsätzlichen Handlungsalternativen mit Bezug zu den wesentlichen (Themen- und Gestaltungs-)Bereichen ... 11

3.1 Erstellung des Fahrplans ... 11

3.2 Produkt- und Preis-Regime (PPR) ... 11

3.2.1 Betrachtungsfokus und -grenzen sowie wesentliche (Gestaltungs-)Fragen des PPR ... 12

3.2.1.1 Betrachtungsfokus und -grenzen ... 12

3.2.1.2 Wesentliche (Gestaltungs-)Fragen und Optionen des PPR ... 12

3.2.2 Grundzüge eines aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive vorteilhaften PPR („Soll-PPR“) ... 15

3.2.2.1 (Übergeordnete und konkrete(re)) Ziele des PPR ... 15

3.2.2.2 Flex- und / oder Fix-Tickets als Basis? ... 16

3.2.2.2.1 Rationalität für ein Zusammenspiel von Flex- und Fix-Tickets ... 16

3.2.2.2.2 Grundzüge der Ausgestaltung von Flex-Tickets ... 17

3.2.2.2.3 Grundzüge der Ausgestaltung von Fix-Tickets … ... 18

3.2.2.2.4 … sowie Einschränkung der Verfügbarkeit von Fix-Tickets, Kapazitätsausweitungen und weitere Reaktionsmöglichkeiten auf zu erwartende Nachfrageüberhänge ... 18

3.2.2.2.5 (Weitere) Vorteile und Eigenarten von Fix-Tickets ... 19

3.2.2.3 Rationalität für (zeitraumbezogene) Rabatt-Karten ... 19

3.2.2.4 Weitere (mögliche) Produkte und (ausgewählte) sonstige Ausgestaltungsfragen sowie die (übergreifende) Frage der Differenziertheit des PPR ... 20

3.2.2.5 Intertemporale Stabilität des PPR ... 21

3.2.2.6 Fazit ... 21

3.2.3 Implikationen von Desintegration und Wettbewerb sowie gewinnorientierter Ausrichtung hinsichtlich des PPR im Allgemeinen und mit Bezug zur Netzkonstellation in Deutschland im Speziellen ... 21

3.2.4 PPR in den verschiedenen Organisations-Lösungen und in (alternativen Ausgestaltungs-)Varianten dieser grundsätzlichen Handlungsalternativen ... 25

3.2.4.1 DB-FV-GO- und BAT-ÖPP-Lösungen ... 25

3.2.4.2 i-Konzessionen-Lösung und mögliche staatliche Vorgaben zum PPR ... 25

3.2.4.3 e-Konzessionen-Lösung und mögliche staatliche Vorgaben zur Gestaltung des PPR ... 27

3.2.4.4 Übergreifende Beurteilung der Organisations-Lösungen (auch unter Berücksichtigung von (alternativen Ausgestaltungs-)Varianten) ... 28

3.2.5 Anhang: (Kurz-) Darstellung und Einordnung des PPR in der Schweiz, in Österreich, in Japan und in Deutschland ... 28

3.3 Leistungserstellung ... 29

3.4 SPFV-Netzwerk-interne Querfinanzierung 32
3.5 (Endkunden-) Preis-Niveau im SPFV 34
3.6 Fazit 34

4 (Übergreifende) Analyse der grundsätzlichen Handlungsalternativen unter Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten und in diesem Zusammenhang auch von grundgesetzlichen Vorgaben 36

5 Sperrwirkung des Unionsrechts bezüglich der First Best-Lösung und Suche nach einer Second Best-Lösung 39

6 Fazit 43

Literaturverzeichnis 44

Vorbemerkungen

Diese Studie ist im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung im Zeitraum von November 2021 bis Dezember 2024 geförderten Projekts „Ökonomisch-juristische Analysen zur (Re-)Organisation des deutschen Schienenpersonenfernverkehrs“ („SPFV-Orga“) erstellt worden. Das Projekt SPFV-Orga ist von der Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM) an der Bauhaus-Universität Weimar gemeinsam mit den folgenden (z.T. als weiteren Fördermittelempfängern und z.T. als Unterauftragnehmern eingebundenen) Projektpartnern bearbeitet worden: Professor für Öffentliches Recht an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, Kanzlei W2K, Zukunftswerkstatt Schienenverkehr und BIT GmbH – Berliner Institut für Technologietransfer. Dabei haben die folgenden Personen bei den einzelnen Projektpartnern an den Forschungsarbeiten mitgewirkt:

- **Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM) an der Bauhaus-Universität Weimar**: Prof. Dr. Thorsten Beckers, Dr. Lukas Vorwerk, Hauke Pfaff, Philipp Barthelt, Dr. Tim Becker (bis September 2022) und Paula Heimroth (bis August 2023)
- **Professor für Öffentliches Recht an der Goethe-Universität Frankfurt am Main** (beteiligt bis März 2024): Prof. Dr. Georg Hermes
- **Kanzlei W2K**: Dr. Holger Weiß, LL.M., Prof. Dr. Georg Hermes (ab April 2024), Prof. Dr. Urs Kramer (eingebunden als Unterauftragnehmer der Kanzlei W2K)
- **Zukunftswerkstatt Schienenverkehr**: Hans Leister
- **BIT GmbH – Berliner Institut für Technologietransfer**: Prof. Dr. Kai Nagel (eingebunden als Unterauftragnehmer von BIT)

Die vorliegende Studie ist überwiegend an der Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM) an der Bauhaus-Universität Weimar erstellt worden. Autoren dieser Studie sind Thorsten Beckers, Hans Leister, Kai Nagel, Lukas Vorwerk und Hauke Pfaff.[1] In die vorliegende Studie sind weitere Forschungsarbeiten eingeflossen, die im Rahmen des SPFV-Orga-Projekts durchgeführt und wie folgt separat veröffentlicht worden sind:

- Hermes, G. / Kramer, U. / Weiß, H. (2025): Unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die (Re-)Organisation des Schienenpersonenfernverkehrs in Deutschland; im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsvorhabens „Ökonomisch-juristische Analysen zur (Re-) Organisation des deutschen Schienenpersonenfernverkehrs“ („SPFV-Orga“) erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.
- Leister, H. (2023): Relevanz des Preissystems für das Marktmodell des Schienenpersonenfernverkehrs: Ist das Ziel Gewinnmaximierung – oder Maximierung des gesellschaftlichen Nutzens?; in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 2023/2, S. 102-124 (Online-Veröffentlichung unter www.z-f-v.de).

Diese Forschungsarbeiten bzw. die vorstehend aufgeführten Publikationen werden an Stellen in dieser Studie zitiert, an denen wesentliche der dort (in diesen Publikationen) abgeleiteten Ergebnisse

[1] Tim Becker, Philipp Barthelt und Paula Heimroth haben an den Forschungsarbeiten im SPFV-Orga-Projekt mitgewirkt (und auf diese Weise die Erstellung der vorliegenden Studie unterstützt), aber sind nicht an der Erstellung der vorliegenden Studie (direkt) beteiligt gewesen.

aufgegriffen werden. Darüberhinausgehend ist die vorliegende Studie von der gemeinsamen interdisziplinären Forschung im Rahmen des SPFV-Orga-Projekts geprägt. Insofern haben sämtliche obenstehend genannte Personen an der Erstellung dieser Studie mitgewirkt.

An einigen Stellen dieser Studie sind im Übrigen (u. U.) einzelne Textpassagen aus anderen Publikationen der beteiligten Autoren in unveränderter oder nur leicht veränderter Form übernommen worden, ohne dass dies unbedingt gemäß den üblichen Zitierregeln angezeigt ist.

Angaben gemäß Punkt II.5 des Ethikkodexes des Vereins für Socialpolitik („In wissenschaftlichen Arbeiten sollen Sachverhalte benannt werden, die potentiell zu Interessenskonflikten oder Befangenheit der verfassenden Personen führen könnten.“) können mit Bezug zu Thorsten Beckers und Lukas Vorwerk im Übrigen den jeweiligen persönlichen Webseiten entnommen werden.

Zum Zweck der besseren Lesbarkeit wird in dieser Studie auf geschlechtsspezifische Schreibweisen verzichtet und das generische Maskulinum verwendet.

1 Einleitung

Ein im Hinblick auf (Angebots-)Umfang und Qualität sowie Produktgestaltung und Preisniveau attraktives Angebot des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV) erzeugt entsprechende (hohe) Nutzen bei den Nachfragern im privaten und gewerblichen Bereich. Damit einhergehend kann der SPFV zur Transformation des Verkehrssystem (zunächst) in Richtung Klimaneutralität und (insbesondere zukünftig, wenn die Energieerzeugung zwar ohnehin klimaneutral erfolgt, aber die Begrenzung von Energieimporten ein Ziel darstellen dürfte) zur energieeffizienten Abwicklung von Verkehrsbedürfnissen beitragen. Ferner kann der SPFV die Gewährleistung von Mobilitätsoptionen für Bevölkerungskreise, die sich kein Auto leisten können oder aus anderen Gründen kein Auto besitzen oder nutzen (wollen), unterstützen, weshalb er auch eine distributive Bedeutung aufweist.

Die Attraktivität des SPFV-Angebots kann einerseits durch finanzielle Zuschüsse infolge entsprechender staatlicher Beschlüsse gesteigert werden, die dem SPFV direkt zufließen oder ihm indirekt zugutekommen können, wenn sie für die Bereitstellung des Schienennetzes vorgesehen sind. Andererseits kann der Staat das SPFV-Angebot auch durch die Organisation des SPFV-Sektors (positiv) beeinflussen. Dabei werden der staatlich (und dabei vor allem durch die Legislative) definierte institutionelle Rahmen für den SPFV sowie vom Staat (und dabei umfangreich durch die Exekutive) getroffene Entscheidungen bezüglich des SPFV und dabei u.a. bezüglich der Zuständigkeiten und des Agierens von (insbesondere öffentlichen) Organisationen als (Sektor-)Organisation bezeichnet.

In dieser Studie wird die (zukünftige) Organisation des SPFV-Sektors in Deutschland aus ökonomischer (und dabei vor allem aus institutionenökonomischer) Perspektive und mit Fokus auf aus (institutionen-) ökonomischer Sicht (besonders) relevante Ausgestaltungsfragen untersucht. Insofern als Reformbedarf hinsichtlich der derzeitigen Organisation des SPFV-Sektors identifiziert wird, wird in dieser Studie die Re-Organisation des SPFV-Sektors in Deutschland betrachtet. Bei den Analysen wird davon ausgegangen, dass zukünftig der SPFV-Fahrplan gemäß dem Grundgedanken des Deutschlandtakts staatlich geplant werden (soll und) wird.

Diese Studie ist wie folgt strukturiert:

- In Abschnitt 2 werden Grundlagen aufgezeigt, auf denen die folgenden Analysen aufbauen.
- Anschließend wird in Abschnitt 3 betrachtet, wie die wesentlichen Handlungsalternativen zur (Re-)Organisation des SPFV-Sektors im Falle einer erfolgreichen Implementierung wirken würden und zu beurteilen wären.
- Daran anknüpfend werden in Abschnitt 4 zunächst Pfadabhängigkeiten (und damit auch die Herausforderungen bei der Implementierung der verschiedenen Handlungsalternativen) thematisiert und darauf aufbauend die verschiedenen Handlungsalternativen übergreifend bewertet.
- In Abschnitt 5 wird herausgearbeitet, inwieweit das Unionsrecht Sperrwirkungen hinsichtlich der Implementierung der in Abschnitt 4 identifizierten (Vorzugs- und damit) First-Best-Lösung beinhaltet. Sodann erfolgt die Suche nach einer Second Best-Lösung zur Re-Organisation des SPFV-Sektors, die (als zumindest kurzfristig unveränderbar angenommene) unionsrechtliche Vorgaben berücksichtigt.
- Abschnitt 6 enthält ein Fazit.

2 Grundlagen

2.1 Ausgangslage

GRUNDZÜGE UND ENTWICKLUNGEN DES SPFV SEIT DER BAHNREFORM IM JAHR 1994

Die aktuelle Organisation des deutschen SPFV ist maßgeblich durch die sogenannte Bahnreform des Jahres 1994 (und den in diesem Kontext beschlossenen Art. 87e GG sowie diverse einfachgesetzliche Regelungen) sowie mehrere EU-Richtlinien und -Verordnungen (insbesondere Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 und Richtlinie 2012/34/EU) determiniert.[2] Wesentliche Elemente der Bahnreform im Bereich des SPFV waren die Aufstellung der (DB-)Fernverkehrssparte des (weiterhin vollständig bundeseigenen) Deutsche Bahn AG-Konzerns (als Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn) als privatwirtschaftlich geführtes und insofern gewinnorientiertes Unternehmen, welches (nach mehrfachen Umstrukturierungen und Umbenennungen) heute als DB Fernverkehr AG („DB-FV-AG") firmiert, sowie die Einführung eines so genannten „freien Marktzugangs" („Open Market") für den SPFV im Zusammenspiel mit der Öffnung des Zugangs zum Schienennetz für Drittunternehmen (neben der DB-Fernverkehrssparte). Damit ist im Rahmen der Bahnreform vorgezeichnet worden, dass Bereitstellungsentscheidungen hinsichtlich des SPFV von der DB-Fernverkehrssparte und anderen SPFV-Unternehmen grundsätzlich mit einem betriebswirtschaftlichen Kalkül in einem wettbewerblichen Kontext gefällt werden sollen. Infolgedessen unterscheiden sich die im Rahmen der Bahnreform für den SPFV zum einen und den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) zum anderen gewählten Organisations-Lösungen z.T. diametral. Denn zunächst werden beim SPNV die Bereitstellungsentscheidungen hinsichtlich des Verkehrsangebots, welches sich insbesondere aus dem Fahrplan und dem (sich vor allem hinsichtlich (Sitzplatz-)Kapazität und Qualität differenzieren könnenden) Rollmaterial ergibt, sowie des Produkt- und Preis-Regimes (PPR) gegenüber den (End-)Kunden in erster Linie durch staatliche Aufgabenträger auf Ebene der Länder gefällt, denen durch die Bahnreform die (Bereitstellungs-)Verantwortung für den SPNV übertragen worden ist. Außerdem wird das SPNV-Angebot umfangreich (direkt) mit staatlichen (Haushalts-)Mitteln finanziert; dies erfolgt zwar letztendlich durch die Länder, jedoch erhalten diese gemäß grundgesetzlichen Vorgaben dafür auch (sogenannte „Regionalisierungs"-)Mittel des Bundes. An den SPFV fließen hingegen auf direktem Weg grundsätzlich keine staatlichen Mittel, weshalb auch davon gesprochen wird, dass dieser „eigenwirtschaftlich" zu erbringen ist. Allerdings profitiert der SPFV (wie auch der SPNV und der Schienengüterverkehr (SGV)) zumindest auf indirektem Weg von den staatlichen Mitteln, die der Finanzierung des Schienennetzes dienen.

Im deutschen SPFV hat sich der mit dem „Open Market-Ansatz" intendierte Wettbewerb (im Markt) über lange Zeit (fast) gar nicht entwickelt und die SPFV-Sparte des DB-Konzerns ist der dominierende

[2] Für eine Diskussion der maßgeblich durch die Bahnreform geprägten Organisation des deutschen Bahnsystems vgl. z.B. BECKERS ET AL. (2014); eine „Aktualisierung" dieser Thematisierung der Organisation des deutschen Bahnsystems findet sich im Übrigen in dem folgenden Vortrag:

Beckers, T. (2024/11/19): Vorschläge und Denkanstöße für (institutionelle und organisatorische) Reformen im deutschen Bahnsystem sowie im DB-Konzern und bei der DB InfraGO, Vortrag auf der Tagung „Reformbedarf und -optionen bezüglich der Eisenbahn in Deutschland und der DB", 19.11.2024, Berlin, Online-Veröffentlichung der Vortragsfolien.

Anbieter geblieben, dessen Marktanteil nahe an 100% gelegen hat. Insofern hat es zwar keine staatliche, aber dennoch eine (weitestgehend) zentrale Angebotsplanung durch die DB-Fernverkehrssparte gegeben. Dabei ist insbesondere in den 2000er-Jahren ein starker Rückzug der DB-Fernverkehrssparte (und damit faktisch des SPFV) aus der Fläche (u.a. im Rahmen der Abschaffung der Interregio-Verkehre) zu beobachten gewesen, welcher (nur) teilweise durch zusätzliche (durch die Länder finanzierte) SPNV-Angebote aufgefangen wurde. Hinweise (von den Ländern und anderen Stakeholdern) an den Bund, dass dieser gemäß Art. 87e Abs. 4 GG auch in der Verantwortung für eine gewisse Flächendeckung des SPFV-Angebots stehe, sind von diesem im Übrigen (folgenlos) ignoriert worden. Erst seit einigen Jahren ist bei der DB-FV-AG eine Gegenbewegung zu verzeichnen, welche neben deutlichen Kapazitätsausweitungen wieder eine zunehmende Anbindung peripherer Regionen und die Etablierung nachgeordneter SPFV-Verbindungen zum Gegenstand hat.[3] Nicht unplausibel ist im Übrigen, dass die DB-Fernverkehrssparte (in einem unterschiedlichen Ausmaß im Zeitverlauf) im Kontext der öffentlichen Eigentümerschaft bei ihren Bereitstellungs- und insbesondere den Fahrplanentscheidungen, die die Anbindung von Städten und Regionen betreffen, z.T. nicht nur rein betriebswirtschaftliche Aspekte, sondern ergänzend auch „politische Wünsche“ (und in diesem Zusammenhang dann z.T. auch gesamtwirtschaftliche Aspekte) berücksichtigt hat.

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IM SPFV: DEUTSCHLANDTAKT UND NEUE WETTBEWERBER IM „OPEN MARKET“

In den vergangenen Jahren hat es zwei wesentliche Entwicklungen im bzw. mit Bezug zum SPFV gegeben:

- Das Konzept des so genannten „Deutschlandtakts“ ist auf politischer Ebene breit akzeptiert sowie inzwischen im Rahmen diverser legislativer und exekutiver Beschlüsse und Maßnahmen berücksichtigt worden, so dass von seiner zukünftigen Einführung auszugehen ist. Dem Deutschlandtakt werden dabei üblicherweise insbesondere die folgenden Elemente zugeschrieben:
    - Es erfolgt eine zentrale öffentliche Planung der Definition von (Schieneninfrastruktur-) Trassen, die für das SPFV-Angebot zur Verfügung stehen. Damit wird faktisch das SPFV-Angebot (zumindest umfangreich vor-)determiniert. Für den SPNV und den SGV werden in analoger Weise Trassen definiert, wobei berücksichtigt wird, dass der SGV nicht in der Weise wie der SPFV und der SPNV einem Fahrplan folgt. Im (Schienen-) Personenverkehr (SPV) werden die Umsteigeoptionen innerhalb des SPFV und des SPNV und zwischen diesen Verkehrsarten explizit mitberücksichtigt und geplant (und dabei planerisch optimiert). Insofern folgt der Betrieb auf der Schieneninfrastruktur im Rahmen des Deutschlandtaktes einer zentralen öffentlichen (Fahrplan-)Planung, durch die auch (zumindest grob) festgelegt wird, in welchen Umfang die drei Verkehrsarten SPFV und SPNV sowie SGV das Schienennetz (speziell im Falle von Knappheiten „im Schienennetz“ und somit hinsichtlich der Trassen) nutzen können.

[3] Allerdings scheint es aktuell eine Abkehr von dieser Gegenbewegung zu geben; Fernverkehrsverbindung auf nachfrageschwachen Relationen werden z.T. wieder ausgedünnt.

- Der Ausbau der Schieneninfrastruktur erfolgt unter Berücksichtigung eines Zielbildes für den Deutschlandtakt, also eines für die Zukunft angestrebten Fahrplans. Damit werden die Realisierung und der Betrieb der Schieneninfrastruktur integriert geplant.

Die Konzeption des zukünftigen Deutschlandtakt-Fahrplans wird vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) verantwortet. In den vergangenen Jahren hat das BMV von Beratungsunternehmen einen so genannten „Zielfahrplan Deutschlandtakt" erstellen lassen; im Rahmen von dessen Erstellung haben umfangreiche Konsultationen mit (den für den SPNV zuständigen) Bundesländern und (weiteren) Stakeholdern aus dem Bereich des Schienenpersonen- und -güterverkehrs stattgefunden.[4] Im Kontext eines (zumindest derzeit noch) fehlenden langfristigen Finanzierungskonzepts für die Infrastrukturmaßnahmen, die Voraussetzung für die Umsetzung des Zielfahrplans sind, ist unklar, wie lange die Implementierung des (aktuell) angestrebten Zielzustands des Deutschlandtakts andauern wird. In jedem Fall wird der Deutschlandtakt jedoch in Etappen implementiert werden und bereits währenddessen wird bzw. soll es eine zentrale öffentliche Planung bezüglich des Fahrplans geben.

- Im Jahr 2017 ist mit der Flixtrain GmbH erstmals ein potentiell „ernstzunehmender" Konkurrent für DB-FV-AG in den deutschen SPFV-Markt eingetreten. Dabei profitiert Flixtrain von der Möglichkeit eines integrierten Vertriebs mit Flixbus, dem dominierenden Anbieter von Fernbusverbindungen in Deutschland; sowohl Flixtrain als auch Flixbus gehören zum (Mutter-) Unternehmen Flix SE. Inzwischen hat Flixtrain seinen SPFV-Marktanteil auf etwa 5% ausgeweitet (und der Marktanteil von DB-FV-AG ist dementsprechend auf 95% gesunken) und kündigt weitere Angebotsausweitungen an. In Branchenkreisen wird außerdem davon ausgegangen, dass demnächst weitere Unternehmen (und dabei auch im Besitz europäischer Nachbarländer befindliche Bahnunternehmen) in den deutschen SPFV-Markt einsteigen werden. Vielfach dürften diese Markteinstiege – wie beim Flixtrain-Angebot ebenso zu beobachten – nachfragestarke SPFV-Relationen betreffen, die auch neuralgische Bereiche des deutschen Schienennetzes durchqueren, in denen dieses sehr stark ausge- (und nicht selten sogar über-) lastet ist. Dies kann in den entsprechenden Netzbereichen dann dazu führen, dass entweder die Aus- bzw. Überlastung des Schienennetzes weiter zunimmt oder dass ein Konflikt um (knappe) Trassen innerhalb des SPFV (oftmals dann wohl zwischen der DB-FV-AG und Konkurrenten) und / oder zwischen dem SPFV zum einen und dem SGV und / oder dem SPNV zum anderen entsteht.

[4] Vgl. SMA et al. (2022).

2.2 Grundsätzliche Handlungsalternativen und wesentliche Themen- und Gestaltungsbereiche sowie Analysefokus und -grenzen

2.2.1 Verschiedene Organisations-Lösungen als grundsätzliche Handlungsalternativen

Das Konzept des zentral öffentlich geplanten SPFV-Fahrplans im Rahmen des Deutschlandtakts einerseits und eine „in Reinform umgesetzter“ ***Open Market-Lösung*** im SPFV („Open Market-Lösung“) andererseits passen – sehr vorsichtig formuliert – nicht besonders gut zusammen. Ein möglicher Ansatz zum Zusammenführen dieser beiden Konzepte wäre es, wenn die DB InfraGO AG („DB InfraGO“) als Schienennetzbetreiber im Rahmen des Open Market-Ansatzes an SPFV-Unternehmen nur noch so genannte „Systemtrassen“ vergeben würde, die ein „Abfahren“ von im Deutschlandtakt-Fahrplan vorgesehenen SPFV-Zugverbindungen vorsehen (und auch sanktionsbewehrt vorschreiben). Damit würde dann eine Vorplanung des SPFV-Verkehrs gemäß dem Deutschlandtakt erfolgen und die Vergabe von Systemtrassen für einen bestimmten Zeitraum würde der Vergabe von Konzessionen für die entsprechenden SPFV-Strecken (bzw. für Zugläufe auf diesen Strecken) ähneln bzw. sogar (mehr oder weniger) nahezu entsprechen. Insofern würde in gewisser Hinsicht die Organisation des deutschen SPFV grundlegend reformiert werden, indem von einer Open Market- zu einer ***„implizite Konzessionen-Lösung“*** („i-Konzessionen-Lösung“) gewechselt würde.

Aber es sind auch andere (grundsätzliche) Organisations-Lösungen für den deutschen SPFV im Kontext der Etablierung des Deutschlandtaktes denkbar. Beispielsweise könnte staatlich vorgegeben und durch einen Bundesaufgabenträger für den SPFV („BAT-SPFV“) „operativ verantwortet“ werden, dass die Bereitstellung des SPFV unter Berücksichtigung definierter Nebenbedingungen mit einem gemeinwohlorientierten Ansatz erfolgt. Umgesetzt werden könnte dies dann durch ein mit einer entsprechenden (nicht zuletzt auch die gemeinwohlorientierte Ausrichtung absichernden bzw. vorschreibenden) Gesamtnetz-Konzession „ausgestattetes“ öffentliches SPFV-(Wirtschafts-)Unternehmen (im Eigentum des Bundes), zu dem die DB-FV-AG weiterentwickelt werden könnte, welches daher im Folgenden als „DB-FV-GO“ („gemeinwohlorientiertes DB Fernverkehr-Wirtschaftsunternehmen“) bezeichnet werden soll. Eine derartige ***„DB-FV-GO-Lösung“*** würde der Schweizer Organisations-Lösung für den SPFV entsprechen bzw. dieser zumindest stark ähneln.

Ferner könnte ein BAT-SPFV auch („explizite“) Konzessionen für Bestandteile des SPFV-Netzes im Wettbewerb vergeben. Im Rahmen einer derartigen ***„explizite Konzessionen“-Lösung*** („e-Konzessionen-Lösung“) wäre festzulegen, ob und inwieweit die Rechte der einzelnen Konzessionäre zur Gestaltung des Produkt- und Preis-Regimes (PPR) durch zentrale (mehr oder weniger detaillierte) Vorgaben des BAT-SPFV eingeschränkt werden. Bei einer vollständig zentralen Zuständigkeit des BAT-SPFV für das PPR wären die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) im SPFV als langfristig nach dem ÖPP („Öffentlich-Private-Partnerschaften“)-Ansatz (durch den BAT-SPFV) beauftragte Auftragnehmer anzusehen, die (nahezu) keinerlei Einfluss auf die Bereitstellungsentscheidungen im SPFV mehr ausüben würden. Bei einer derartigen ***„BAT-ÖPP-Lösung“*** könnte der BAT-SPFV den EVU ferner das

Nachfragerisiko abnehmen und damit (nicht mehr so genannte „Netto-Verträge“, sondern) so genannte „Brutto-Verträge“ abschließen, wie sie im SPNV inzwischen überwiegend angewendet werden.

2.2.2 Wesentliche (Themen- und Gestaltungs-)Bereiche

Die vorstehend aufgezeigten grundsätzlich möglichen Organisations-Lösungen für den SPFV, deren Implementierung für die politischen Entscheidungsträger im Allgemeinen und für die Legislative im Speziellen alternative Handlungsoptionen („Handlungsalternativen“) darstellen, beinhalten – die ***(Bereitstellungs-)Entscheidung hinsichtlich des SPFV-Fahrplans*** als (Kern-)Bestandteil des SPFV-Verkehrsangebots durch den Deutschlandtakt als grundsätzlich gegeben angesehen – (z.T.) unterschiedliche (Gestaltungs-)Entscheidungen zunächst (insbesondere) in den folgenden (Themen-) Bereichen:

- ***Umsetzungsverantwortung für den Fahrplan und Leistungserstellung:*** Es ist festzulegen, welche (bzw. welches) EVU den Fahrplan „abfahren“ (bzw. „abfährt“) und wie diese Entscheidung gefällt wird. Während bei der DB-FV-GO-Lösung die direkte Zuweisung der Aufgabe der Leistungserstellung mit der öffentlichen (Bundes-)Eigentümerschaft des beauftragten Unternehmens verbunden wird, beinhalten die Konzessionen-Lösungen (und dabei sowohl die i-Konzessionen- als auch die e-Konzessionen-Lösung) sowie die ÖPP-Lösung (implizite bzw. explizite) Vergabewettbewerbe, an denen grundsätzlich private (oder wie private geführte öffentliche) und gewinnorientierte Unternehmen teilnehmen.
- ***Verantwortung für das Produkt- und Preis-Regime (PPR):*** Es ist festzulegen, ob (bzw. inwieweit) die Verantwortung für die Gestaltung des PPR zentral zugeordnet wird oder von einzelnen EVU als SPFV-Anbietern wahrgenommen werden darf, die für die Umsetzung des (Deutschlandtakt-)Fahrplans und damit für die Leistungserstellung zuständig sind. Bei einer zentralen Verantwortung ist zu klären, ob bzw. inwieweit das PPR auf Gewinnmaximierung oder auf gesamtwirtschaftliche und (weitere) politisch definierte Ziele ausgerichtet werden soll. Ferner können Zwischenlösungen in Betracht kommen, bei der hinsichtlich bestimmter Gestaltungsparameter des PPR zentrale (auf die Erreichung gesamtwirtschaftlicher bzw. politisch definierter Ziele ausgerichtete) Vorgaben etabliert werden und ansonsten die EVU die entsprechenden Entscheidungen fällen. Während bei der DB-FV-GO-Lösung eine zentrale Zuständigkeit für das PPR vorliegt und deren Ausrichtung auf gesamtwirtschaftliche Zielstellungen unkompliziert vorgegeben werden kann, werden beispielsweise bei der i-Konzessionen-Lösung die Rechte hinsichtlich des PPR (zumindest zunächst) den einzelnen Unternehmen zugeordnet, die gewinnorientiert agieren; jedoch könnten staatliche (regulatorische) Vorgaben zum PPR etabliert werden und auf diese Weise (mehr oder weniger) Zentralität (und damit integrierte und einheitliche Gestaltungsentscheidungen) vorgegeben werden.

Gemäß dem Deutschlandtakt-Fahrplan (bzw. dem diesbezüglichen aktuellen Planungsstand) sollen auch Städte und Regionen in das SPFV-Netz eingebunden sein, bei denen die Nachfrage relativ gering ist und die deshalb in der Zeitperiode seit der Bahnreform z.T. (zumindest) zwischenzeitlich (von der DB-Fernverkehrssparte nicht angebunden wurden und daher) keinen Anschluss an das SPFV gehabt

hatten (und z.T. immer noch nicht aufweisen). Neben derartigen (wirtschaftlich unattraktiven) „Zitronen“ beinhaltet das SPFV-Netz jedoch auch „Rosinen“, die wirtschaftlich sehr attraktiv sind. In diesem Zusammenhang wird in dieser Studie davon ausgegangen, dass eine (explizite oder implizite) SPFV-netzinterne Querfinanzierung angewendet werden soll. Dabei bietet es sich an, dass im Bereich der Rosinen bei den Fahrgästen eingenommene Mittel zur Ausgabenabdeckung (auch) im Bereich der Zitronen Verwendung finden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die (Gestaltungs-)Frage, wie die ***Umsetzung der SPFV-netzinternen Querfinanzierung*** erfolgen kann. Diese (Gestaltungs-)Frage wird individuell mit Bezug zu den verschiedenen grundsätzlichen Organisations-Lösungen zu betrachten sein. Während dies bei der DB-FV-GO-Lösung sehr unkompliziert unternehmensintern umsetzbar sein wird, dürften beispielsweise im Rahmen der i-Konzessionen-Lösung deutlich größere Herausforderungen bestehen. Anzumerken ist, dass im Rahmen der Gestaltung des PPR (auch) zu entscheiden ist, inwieweit diese zwischen Rosinen- und Zitronen-Bereichen (insbesondere hinsichtlich des Preisniveaus) differenziert wird und welchen Grundgedanken dabei ggf. gefolgt wird. Dies geht mit einer gewissen Interdependenz zwischen dem PPR und einer SPFV-netzinternen Querfinanzierung einher.

Nicht zuletzt stellen sich die Fragen, ob und inwieweit sowie wie – unabhängig von Fragen der Preisniveaudifferenzierung zwischen nachfrageschwachen sowie nachfragestarken und ggf. sich sogar „an der Kapazitätsgrenze befindlichen“ SPFV-Netzbereichen sowie der SPFV-netzinternen Querfinanzierung – das ***Preisniveaus für die (End-)Kunden*** (über das gesamte SPFV-Angebot hinweg betrachtet) durch staatliche Maßnahmen beeinflusst und insbesondere ***durch staatliche Zuschüsse gesenkt werden*** sollte. Durch derartige staatliche Zuschüsse könnte die politisch (weitgehend) gewünschte sowie auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht (im Kontext der Charakteristika der verschiedenen Verkehrsträger) grundsätzlich positiv zu beurteilende Zunahme der relativen Bedeutung des SPFV gegenüber dem MIV effektiv gefördert werden. Aufgrund der Zusammenhänge und speziell Substitutionsbeziehungen im Verkehrssystem sowie unter Berücksichtigung der Grundsätze einer (gesamtwirtschaftlich sinnvollen) Preissetzung in Systemen dürfte eine derartige Bezuschussung auch aus ökonomischer Sicht grundsätzlich rechtfertigbar sein.

2.2.3 Analysefokus und -grenzen

Im Fokus der Analysen in dieser Studie stehen die vorstehend thematisierten Organisations-Lösungen für den deutschen SPFV („jenseits“ der aktuellen Open Market-Lösung), also

- die implizite Konzessionen-Lösung (i-Konzessionen-Lösung),
- die explizite Konzessionen-Lösung (e-Konzessionen-Lösung),
- die DB-FV-GO-Lösung und
- die BAT-ÖPP-Lösung,

als die grundsätzlichen Handlungsalternativen, die der Politik zur Verfügung stehen. Diese Organisations-Lösungen sind mit Bezug zu den aufgezeigten (Themen- und Gestaltungs-) Bereichen, also

- der Fahrplanerstellung,
- der Gestaltung des Produkt- und Preis-Regimes (PPR),
- der Leistungserstellung,

- der Umsetzung der SPFV-internen Querfinanzierung sowie
- der Beeinflussung des Preisniveaus für die Endkunden,

zu betrachten. Dabei sind auch (alternative Ausgestaltungs-)Varianten der einzelnen Organisations-Lösungen zu beleuchten und dabei mit Bezug zu einzelnen der vorstehend aufgezeigten Bereichen alternative Gestaltungsmöglichkeiten (gegenüber den jeweiligen „Basisvarianten“ der einzelnen Organisations-Lösungen) zu untersuchen.

Eine grundsätzliche zentrale Gestaltung des SPFV-Fahrplans gemäß dem Grundgedanken des Deutschlandtaktes durch den Bund bzw. im Auftrag des Bundes wird als vorgegeben angesehen, weshalb die Open Market-Lösung, bei der diese Nebenbedingung nicht eingehalten werden kann, letztendlich nicht in Frage kommt und nur am Rande bei den weiteren Analysen berücksichtigt wird. Mit Bezug zu einem „Deutschlandtakt-Fahrplan“ wird jedoch thematisiert, inwieweit die einzelnen Organisations-Lösungen dazu beitragen, dass bei der Fahrplanerstellung die Nachfragepräferenzen adäquat berücksichtigt werden können, weil das diesbezügliche (Nachfrage-)Wissen (bei den in die Fahrplanerstellung eingebundenen Akteuren) vorliegt. Ferner werden ergänzende und nachgelagerte Fragestellungen zur kapazitären Angebotsplanung angeschnitten, was die (Fahrgast-)Kapazität von Zügen und kurzfristige Entscheidungen zum Angebot zusätzlicher Kapazität (in Zügen und in Form von zusätzlichen Zügen) im Falle von (unerwarteten) Nachfragespitzen betrifft.

Ausgeklammert oder lediglich am Rande berücksichtigt werden in diesem Zusammenhang in dieser Studie insbesondere

- die Abgrenzung und Koordination zwischen dem SPFV, der sich im Verantwortungsbereich des Bundes befindet, und dem SPNV, der (seit der Regionalisierung im Rahmen der Bahnreform) der Zuständigkeit der Länder unterliegt,
- die Besonderheiten des Angebots von internationalen SPFV-Verbindungen und von Nachtzugverbindungen, die oftmals grenzüberschreitend verlaufen,
- die Ausgestaltung von Vertriebswegen und in diesem Zusammenhang auch von (etwaigen) vertrieblichen Provisionsregimen,
- die Kapazitätsplanung bezüglich der Schieneninfrastruktur sowie
- die (mögliche) Abstimmung und vor allem der Wettbewerb mit dem Fernbusverkehr.

Auch die Bepreisung der Schieneninfrastruktur (und damit das Trassenpreissystem der DB InfraGO) wird im Folgenden lediglich am Rande angesprochen.

2.3 Ziel der Analysen und Zielsystem bei den Analysen sowie Vorgehen

Ziel und Anspruch der Analysen in dieser Studie

Die Analysen in dieser Studie sind darauf ausgerichtet, den politischen Entscheidungsträgern und Stakeholdern die Implikationen einer (denkbaren) Umsetzung der dargestellten Organisations-Lösungen (als den (relevanten) insbesondere zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen) für den SPFV in Deutschland aufzuzeigen und diese vergleichend zu bewerten. Dabei sind bei den einzelnen Organisations-Lösungen z.T. auch (alternative Ausgestaltungs-)Varianten zu untersuchen, die (ergänzende)

staatliche (regulatorische) Vorgaben und sonstige (z.B. finanzielle) Maßnahmen einschließen, und vorzugswürdige Ausgestaltungsentscheidungen zu identifizieren. In Verbindung mit einem (im Folgenden noch dargelegten) Zielsystem können auf Basis von Analysen zu Implementierungskosten sowie von Wirkungsprognosen (bezüglich als implementiert angenommener Handlungsalternativen und getroffener Gestaltungsentscheidungen), die Analysen gemäß einem engen Begriffsverständnis darstellen, Bewertungen durchgeführt und Vorzugslösungen aufgezeigt werden.[5]

Grundsätzlicher Anspruch der vorliegenden Studie ist, dass die Analysen auf einem wissenschaftlichen Niveau und damit auf eine intersubjektiv nachvollziehbare Weise erfolgen. Die (nicht sinnvoll vermeidbare) qualitative Vorgehensweise bei den Analysen schränkt die Möglichkeit ein, den Anspruch der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit vollumfänglich erfüllen zu können.[6]

ZIELSYSTEM UND VORGEHEN BEI DEN ANALYSEN

Der (relativen) Bewertung von Handlungsalternativen (und untergeordneten Ausgestaltungsoptionen) bezüglich der Organisation des SPFV in Deutschland in dieser Studie liegt (auch) ein wohlfahrtsökonomischer Ansatz zugrunde. Allerdings erfolgen Analysen zu Fragen der Ausgestaltung der Bereitstellung, bei denen Nutzen-Kosten-Betrachtungen (auf Basis der Wohlfahrtsökonomik) durchzuführen und (zumindest implizit) Nutzen-Kosten-Verhältnisse zu vergleichen sind, lediglich zum (Themen- und Gestaltungs-)Bereich des PPR. Ansonsten wird mit Bezug zu den aufgezeigten Bereichen vielmehr vor allem untersucht, wie die (ggf. um regulatorische oder sonstige Maßnahmen „ergänzten“) einzelnen Organisations-Lösungen nach ihrer (angenommenen erfolgreichen) Implementierung dazu beitragen, (definierte und dargelegte Bereitstellungs- und sonstige) Ziele effektiv zu erreichen und welche Kosten dafür anfallen. Insofern Effektivität gewährleistet ist, stellt somit (Kosten-)Effizienz das Ziel dar. Dabei werden Kosten nicht (unbedingt) in einem (streng) wohlfahrtsökonomischen Sinne verstanden, sondern vielmehr werden die Kosten auf Seiten der Nachfrager und der Wirtschaftssubjekte (im Unternehmens- und Haushaltsbereich), die als Steuerzahler die Mittel für (etwaige) staatliche Zahlungen aus dem (Bundes-)Haushalt an das Bahnsystem im Allgemeinen und den SPFV im Speziellen bereitstellen (würden), berücksichtigt, die auch („unangemessene“) Übergewinne von Unternehmen beinhalten (dürften). Die diesbezüglichen Analysen basieren grundsätzlich auf der Institutionenökonomik in einem weiten Sinne, welche neben der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ), die als Institutionenökonomik im engen Sinne eingeordnet werden kann, auch die Industrieökonomik umfasst, die Prognosen hinsichtlich der Wirkung von Regeln erlaubt, die den Rahmen für gewinnorientiertes Handeln von Akteuren in einem (mehr oder weniger) wettbewerblichen Kontext etablieren. Insofern Organisations-Lösungen und ggf. ergänzende Gestaltungsmaßnahmen eine effektive Erreichung der definierten (Bereitstellungs-)Ziele nicht bzw. allenfalls zu extrem hohen Kosten erwarten lassen, ist dies zu thematisieren.[7]

---

[5] Das Zusammenspiel von Analysen gemäß einem engen Begriffsverständnis und Bewertungen wird folgend auch verkürzt (und nun ein weites Begriffsverständnis anwendend) als Analysen bezeichnet.

[6] Außerdem führen Ressourcenrestriktionen bei der Erstellung der Studie dazu, dass Analysen vielfach nicht in einer Tiefe dargestellt werden können, die im Hinblick auf eine möglichst unkomplizierte intersubjektive Nachvollziehbarkeit wünschenswert wären.

[7] Damit einhergehend sind dann u.U. implizit doch Nutzen-Kosten-Betrachtungen durchzuführen, die das Ausmaß von erwarteter Ineffektivität berücksichtigen.

Neben der Performance nach der (erfolgreichen) Implementierung der einzelnen Organisations-Lösungen sind für deren relative Bewertung Pfadabhängigkeiten und folglich die davor (bis zum Abschluss der Implementierung) anfallenden Kosten zu berücksichtigen.[8] Diese umfassen die Kosten des (institutionellen) Designs, der (politischen) Durchsetzung sowie Kosten der eigentlichen Implementierung. Designkosten stehen mit der Komplexität von Handlungsalternativen in Verbindung. Implementierungskosten können beispielsweise dadurch entstehen, dass Organisationen zu restrukturieren sind, Wissen aufzubauen ist oder Übergangsprobleme vorliegen. Die Höhe von Implementierungskosten wird dabei nicht zuletzt durch die Komplexität von Reformmaßnahmen beeinflusst.

Eine besondere Herausforderung besteht bezüglich der Abschätzung von politischen Durchsetzungskosten für bestimmte Handlungsalternativen. In dieser Studie wird (lediglich) berücksichtigt, dass die bei Reformmaßnahmen anzupassende Normenebene (Verfassung, Gesetz, Verordnung etc.) Auswirkungen auf die politischen Durchsetzungskosten hat, wobei Anpassungen auf höheren Normenebenen grundsätzlich mit entsprechend höheren Transaktionskosten einhergehen.[9, 10] Dabei wird im Folgenden (in den Abschnitten 4 und 5) speziell thematisiert, ob und inwieweit bestimmte Reformoptionen mit grundgesetzlichen und unionsrechtlichen Vorgaben im Konflikt stehen.[11] Anpassungserfordernisse auf (nationaler) einfachgesetzlicher Ebene werden hingegen nicht thematisiert (und insofern werden Anpassungen einfacher Gesetze implizit als unproblematisch umsetzbar eingeordnet).

[8] Dieser und die folgenden Absätze folgen VORWERK ET AL. (2023, S. 54 f.).

[9] Politische Durchsetzungskosten von Reformmaßnahmen werden ansonsten umfangreich von politischen Strategien und taktischen Erwägungen beeinflusst, die schwierig zu erfassen sind und deren Berücksichtigung auch zu einem Zirkelschlussproblem führen würde, da Vermutungen über das Agieren der Politiker und dabei anfallende Transaktionskosten in die Bewertungen einfließen und mit diesen wiederum der Politik Empfehlungen bzw. Hinweise hinsichtlich ihres Agierens geliefert werden würden. Ferner beeinflussen Verteilungswirkungen von Maßnahmen deren Durchsetzbarkeit. Dies verweist jedoch auch darauf, dass durch „Paketbildungen“, durch die Handlungsoptionen mit bei diesen vorliegenden Verteilungswirkungen ausgleichende oder zumindest abschwächende Maßnahmen verbunden werden, die politische Durchsetzbarkeit von Reformen vereinfachen kann. Allerdings unterscheiden sich die betrachteten Organisations-Lösungen in dieser Studie nicht in einem Ausmaß hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen, das die Berücksichtigung von Auswirkungen auf die politischen Durchsetzungskosten nahelegt.

[10] Im Zusammenhang mit der politischen Entscheidungsfällung bezüglich Reformmaßnahmen bzw. der Vorbereitung dieser Entscheidungsfällung ist im Übrigen davon auszugehen, dass mit einer hohen (institutionellen oder sonstigen) Komplexität einhergehende Handlungsalternativen mit Nachteilen verbunden sind. Denn zwischen erheblichen Ressourcen- und dabei vor allem Zeitrestriktionen unterliegenden Politikern als Prinzipalen sowie den diese unterstützenden Verwaltungseinheiten als Agenten (im engen Sinne) und außerdem der auf die Politik einwirkenden Lobbyisten, die bei einem weiten Begriffsverständnis ebenfalls als Agenten eingestuft werden können, bestehen Informationsasymmetrien. Damit einhergehend wird für die Politik insbesondere die Beurteilung komplexer institutioneller Arrangements erschwert, weshalb es speziell für eigennutzorientierte Agenten grundsätzlich vorteilhaft sein kann, der Politik komplexe Lösungen nahezulegen.

[11] Dabei zeigt sich (und wird kurz in Abschnitt 4 angesprochen), dass grundgesetzliche Regelungen keine (relevanten) Sperrwirkungen hinsichtlich betrachteter Handlungsalternativen etablieren. Das Unionsrecht hingegen etabliert derartige Sperrwirkungen, worauf in Abschnitt 5 eingegangen wird.

3 Analyse der grundsätzlichen Handlungsalternativen mit Bezug zu den wesentlichen (Themen- und Gestaltungs-) Bereichen

In diesem Abschnitt wird untersucht, wie die dargestellten wesentlichen Handlungsalternativen zur (Re-)Organisation des SPFV-Sektors im Falle einer erfolgreichen Implementierung wirken würden und zu beurteilen wären. Dabei werden z.T. auch (alternative Ausgestaltungs-)Varianten der einzelnen in Frage kommenden Organisations-Lösungen beleuchtet, indem mit Bezug zu den in dieser Studie betrachteten (Themen- und Gestaltungs-) Bereichen alternative Gestaltungsmöglichkeiten (gegenüber den jeweiligen Basisvariante der einzelnen Organisations-Lösungen) untersucht werden.

3.1 Erstellung des Fahrplans

Eine zentrale (und damit auch integrierte) Erstellung des SPFV-Fahrplans gemäß dem Grundgedanken des Deutschlandtaktes ist abgesehen von der Open Market-Lösung bei allen in Betracht gezogenen Organisations-Lösungen für den deutschen SPFV grundsätzlich unkompliziert umsetzbar. Bei der ***DB-FV-GO-Lösung*** gibt es mit der DB-FV-GO einen zentralen Akteur, der umfangreiches Wissen über die (Endkunden-)Nachfrage verfügt. Dieses Wissen dürfte aufgrund der vorgegebenen gemeinwohlorientierten Ausrichtung der DB-FV-GO relativ effektiv bei der Fahrplanerstellung adäquat berücksichtigt werden können, welche durch die DB-FV-GO auf Basis von Vorgaben von und in Abstimmung mit dem BAT-SPFV durchgeführt (und vom BAT-SPFV formal „abgesegnet“) werden könnte. Damit dürfte die DB-FV-GO-Lösung gewisse Vorteile gegenüber den anderen Organisations-Lösungen (und zwar der ***BAT-ÖPP-Lösung*** und der ***e-Konzessionen-Lösun***g) aufweisen, bei denen ein BAT-SPFV vorgesehen ist, der – insbesondere solange er selbst (in einer „Aufbauphase“) nur über begrenztes Wissen bezüglich der Nachfrage verfügt – Beratungsunternehmen und die DB InfraGO für die Fahrplanerstellung einbinden könnte. Weitergehende Vorteile der DB-FV-GO-Lösung könnten gegenüber der ***i-Konzessionen-Lösung*** bestehen, bei der es nicht unbedingt einen BAT-SPFV geben würde (bzw. bei der ein BAT-SPFV eine eher passive Rolle spielen würde) und bei der die DB-Infra-GO als Schienennetzbetreiber die Systemtrassen (und damit die impliziten Konzessionen) definieren würde. Besondere Vorteile dürfte die DB-FV-GO-Lösung aufweisen, wenn es um kurzfristige Fahrplan- und (durch verlängerte und zusätzliche Züge umsetzbare) Kapazitätsanpassungen infolge von (kurzfristigen) Nachfrageentwicklungen und -besonderheiten geht, da in einer (besonders) unkomplizierten Weise das entsprechende (aktuelle) „Nachfrage-Wissen“ für Planungsanpassungen genutzt werden kann.[12]

3.2 Produkt- und Preis-Regime (PPR)

In diesem Abschnitt wird die Gestaltung des Produkt- und Preis-Regimes (PPR) mit Bezug zu den verschiedenen Handlungsalternativen zur (Re-)Organisation des deutschen SPFV untersucht. Dafür werden zunächst in Abschnitt 3.2.1 der Betrachtungsfokus und die Betrachtungsgrenzen sowie wesentliche Gestaltungsfragen des PPR aufgezeigt. Sodann werden in Abschnitt 3.2.2 die Grundzüge eines aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive vorteilhaften PPR („Soll-PPR“) herausgearbeitet. Daran

[12] Die Umsetzbarkeit von derartigen kurzfristigen Fahrplan- und Kapazitätsanpassungen und die damit einhergehenden Kosten bei den verschiedenen Organisations-Lösungen werden im Übrigen in Abschnitt 3.2.5 thematisiert.

anknüpfend werden in Abschnitt 3.2.3 die Implikationen von Desintegration und Wettbewerb sowie gewinnorientierter Ausrichtung bei der Gestaltung des PPR im Allgemeinen und mit Bezug zur Netzkonstellation in Deutschland im Speziellen thematisiert. Aufbauend auf die bisherigen Vorarbeiten wird schließlich in Abschnitt 3.2.4 das PPR in den verschiedenen Organisations-Lösungen und in (alternativen Ausgestaltungs-)Varianten dieser grundsätzlichen Handlungsalternativen untersucht. Abschnitt 3.2.5 enthält einen Anhang, in dem die PPR im SPFV in der Schweiz, in Österreich, in Japan und in Deutschland (kurz) dargestellt und eingeordnet werden; dabei wird umfangreich auf die Analysen in LEISTER (2023) zurückgegriffen.

3.2.1 Betrachtungsfokus und -grenzen sowie wesentliche (Gestaltungs-) Fragen des PPR

3.2.1.1 Betrachtungsfokus und -grenzen

Das PPR umfasst als Teil des Vertriebs beim SPFV die Definition von Produkten in Form von bestimmten Options- und Nutzungsrechten und Konditionen bezüglich ihres Erwerbs sowie die Festlegung von Preisen für diese Rechte. Dabei stellen auch Nutzungsrechte Optionen dar, die enger oder weiter ausgestattet werden können. Im Rahmen dieser Studie wird das PPR mit ausschließlichem Fokus auf den SPFV betrachtet und weitere Bereiche des öffentlichen Verkehrsangebots werden ausgeklammert. Dies (bzw. diese Ausklammerung) betrifft neben dem Fernbusverkehr in erster Linie den ÖPNV im Allgemeinen und den SPNV im Speziellen. Aber auch neuartige Mobilitätsangebote bzw. Fragen einer Integration des PPR des SPFV (und des Fernbusverkehrs und des SPNV) sowie der PPR derartiger neuer Mobilitätsangebote werden nicht berücksichtigt. Fragen bezüglich des Vertriebs jenseits des PPR, wie z.B. die Frage der Ausgestaltung von Vertriebskanälen, werden ebenfalls in dieser Studie grundsätzlich ausgeklammert. In diesem Zusammenhang werden auch Fragen bezüglich der Sekundärmarktfähigkeit von Produkten nicht betrachtet.[13]

3.2.1.2 Wesentliche (Gestaltungs-)Fragen und Optionen des PPR

Die Gestaltung des PPR im SPFV kann auf vielfältige (und letztendlich sogar unendlich viele) Weise erfolgen. Von einem (einzigen) integrierten SPFV-Anbieter ausgehend, werden im Folgenden (ausgewählte) wesentliche (Gestaltungs-)Fragen und Möglichkeiten bezüglich des PPR aufgezeigt. Dabei wird – sofern nicht anders angegeben – davon ausgegangen, dass sich Produkte auf einzelne Personen beziehen, zwischen denen nicht anhand ihrer Eigenschaften (wie Alter) differenziert wird. Ebenso werden Qualitäten des Angebots, die sich aus der Geschwindigkeit von Verbindungen und der Anzahl der erforderlichen Umstiege (und damit der Ausgestaltung des Fahrplans) sowie der Ausstattung von Zügen ergeben können, nicht berücksichtigt. Dies gilt auch für die (mit der Ausstattung von Zügen in Verbindung stehenden) Differenzierung des Angebots in (Qualitäts-)Klassen (wie der 1. und der 2. Klasse, zwischen denen z.B. bei der DB-Fernverkehrssparte traditionell unterschieden wird).

[13] Dabei wird implizit davon ausgegangen, dass keine Sekundärmarktfähigkeit von Produkten vorliegt.

„ZEIT- VS. STRECKEN- UND RELATIONS-TICKETS" SOWIE „FLEX- VS. FIX-TICKETS"

Das elementare Produkt im SPFV ist das Ticket, das dem (End-)Kunden die Berechtigung zur Nutzung einer (konkreten oder einer aus mehreren Zugverbindung auswählbaren) Zugverbindung[14] gewährt, welche jedoch (insbesondere mit Bezug zur Verfügbarkeit freier Plätze bei Tickets, die sich nicht auf konkrete Zugverbindungen beziehen) konditioniert sein kann. Dabei kann ein Ticket in Form eines so genannten ***„Zeit-Tickets"*** für eine bestimmte definierte Zeitdauer (bzw. einen bestimmten Zeitraum) die Nutzung von (unbeschränkt vielen) Zugverbindungen in einem bestimmten Gebiet (oder alternativ auf einer bestimmten Relation oder Strecke) gestatten. Alternativ kann ein ***Relations- oder Strecken-Ticket*** die einmalige Nutzung einer Zugverbindung erlauben. Folgend wird (vereinfachend) nicht weiter danach unterschieden, ob sich ein Ticket auf eine Relation oder auf eine konkrete Strecke, mit der eine Relation „bewältigt" werden kann, bezieht und es wird nur auf Relations-Tickets eingegangen.

Bei Relations-Tickets kann (vor allem) danach unterschieden werden, ob diese als so genannte ***„Flex-Tickets"*** dem Endkunden das Recht zur Nutzung von einer von mehreren zur Verfügung stehenden Zugverbindungen in einem bestimmten Zeitraum (wie z.B. einem konkreten Tag) und großzügige (kostenlose oder nur mit sehr geringen Kosten einhergehende) Rückgaberechte gewähren oder ob sich diese als so genannte ***„Fix-Tickets"*** auf eine konkrete (fixe) Zugverbindung beziehen und keine oder mit hohen Preisen (in Form von geringen Erstattungen) „versehene" Rückgaberechte „beinhalten".[15]

PREISSETZUNG (BETRACHTET MIT BEZUG ZU RELATIONS-TICKETS)

Die Bepreisung von Tickets kann räumlich bzw. Relations-bezogen und zeitlich differenziert werden, was folgend mit Bezug zu Relations-Flex-Tickets betrachtet werden soll:

- ***Räumliche bzw. Relations-bezogene Preisdifferenzierung:*** Für sämtliche Relationen in einem SPFV-Netzwerk kann ein einheitlicher Ansatz zur Preisfestsetzung angewandt werden, wofür z.B. eine Formel „eingesetzt" werden könnte, die die Entfernung (z.B. ermittelt über die Luftlinie) und die Fahrzeit berücksichtigt. Aber auch individuelle Preisfestlegungen sind denkbar, die die konkrete Nachfragekonstellation berücksichtigen (können).
- ***Nutzungs-Zeit-(raum-) bezogene Preisdifferenzierung:*** Bei einer konkreten Relation kann der Ticketpreis mit Bezug zu der Zeit, in der das Ticket genutzt werden kann, undifferenziert sein oder differenziert werden, wofür einerseits ein bestimmtes Differenzierungs-Schema (wie z.B. „freitags sind die Preise um 20% erhöht") angewendet werden kann oder andererseits auf individuelle Prognose der Nachfragekonstellation zurückgegriffen werden kann. Auch Standard-Schema sind denkbar, von denen jedoch in Sonder- und Ausnahmefällen (wie z.B. einem „Wochenende vor Weihnachten") abgewichen wird.

[14] Dabei kann eine (konkrete) Zugverbindung aus mehreren konsekutiv zu nutzenden Zügen bestehen.

[15] Relations-Tickets können auch darüber (und zwar über die Differenzierung zwischen Flex- und Fix-Tickets) hinausgehend in unterschiedlicher Weise dem Endkunden Rechte gewähren. Die Tickets können die Zusicherung eines freien (Sitz- oder Steh-)Platzes in einem (konkreten) Zug und / oder die Berechtigung zur Nutzung eines freien (Sitz- oder Steh-)Platzes (im Falle seiner Verfügbarkeit) in (irgend-)einem von mehreren Zügen umfassen. Dies kann auch damit in Verbindung stehen, ob Tickets die Reservierung eines (konkreten oder eines irgendwo im Zug frei gehaltenen) Sitzplatz beinhalten oder ob der Erwerb eines Tickets die Voraussetzung für den Erwerb einer (zusätzlich bepreisten) Sitzplatzreservierung ist.

Unabhängig von der Frage Nutzungs-Zeit-(raum-) bezogener Preisdifferenzierung kann zwischen einer ***statischen und einer dynamischen Preissetzung*** unterschieden werden. Bei einer statischen Preissetzung ist der Preis für ein konkretes Ticket während des gesamten Verkaufszeitraums, der sich vom Verkaufsstart bis zum Verkaufsschluss erstreckt und der ggf. erst direkt vor bzw. bei Abfahrt eines konkreten Zuges liegt, identisch. Dieser Verkaufszeitraum wird auch als Vorlauf bezeichnet. Bei einer dynamischen Preissetzung variiert der Preis im Zeitablauf (und damit im Vorlauf). Diese Variation kann einem ex ante bekannt gegebenen Schema folgen oder für die Endkunden nicht klar prognostizierbar sein und sich z.B. nach der jeweils bereits realisierten und der weiteren, durch den SPFV-Anbieter erwarteten Nachfrage richten.

„Optionsrechte-Verkettungen" im Allgemeinen und Rabatt-Karten-Optionsrechte im Speziellen

Im Rahmen der Gestaltung des PPR können in vielfältiger Weise Produkte definiert werden, die vor oder nach (bzw. zusätzlich zu) dem Erwerb von Tickets Optionsrechte gewähren. Nachgelagert bzw. ergänzend zum Erwerb eines Tickets kann z.B. die Option zur Nutzung eines konkreten Sitzplatzes erworben werden. Vorgelagert kann z.B. ein Optionsrecht als Produkt definiert (und verkauft) werden, welches während einer definierten Zeitspanne eine bestimmte Preisreduktion beim Erwerb konkreter Tickets gewährt und als „Rabattkarte" (oder als „zeitraumbezogene Rabattkarte") bezeichnet werden kann. Ein Beispiel dafür stellen die von der DB-Fernverkehrssparte seit langer Zeit angebotenen Bahncard-Produkte dar, die die Option auf den vergünstigten Erwerb von Tickets „beinhalten". Insofern als auch ein Ticket ein Optionsrecht darstellt, stellt der Erwerb eines Tickets unter Nutzung einer (vorher erworbenen) Rabattkarte eine „Verkettung" von Optionsrechten dar. Zeit-Tickets wie die Bahncard 100 können in diesem Zusammenhang im Übrigen als eine besondere Form von Rabatt-Karten eingeordnet werden, die eine Option auf den kostenlosen Erwerb konkreter Tickets beinhalten.

Außerdem: Differenzierung nach Personen- und Abnehmercharakteristika

Die Preise für bestimmte Produkte und die Verfügbarkeit von Produkten kann in Abhängigkeit von personenbezogenen Merkmalen differenziert werden. Üblicherweise sind (zumindest) für Kinder und Jugendliche sowie Senioren Tickets (und weitere Produkte) vergünstigt. Ferner können für Gruppen aus mehreren Personen und für Großabnehmer (wie Unternehmen) Rabatte gewährt werden. Auf derartige Differenzierungen wird im Folgenden jedoch nur selektiv eingegangen.

Übergreifende Aspekte: Ausmaß der Differenzierung von Produkten sowie der Stabilität bzw. Veränderungsdynamik des PPR in zeitlicher Hinsicht

Ein übergreifender Aspekt des PPR ist, wie differenziert Produkte gestaltet sowie Preise gesetzt und ggf. dynamisch angepasst werden. Anknüpfend an die Frage der Differenziertheit des PPR stellt sich die Frage, wie die Veränderungsdynamik des PPR ist (und wie oft insofern das Produktportfolio modifiziert und / oder Preisniveaus angepasst werden). Im Zusammenspiel beeinflussen das Ausmaß der Differenzierung von Produkten und Preisen sowie die Stabilität bzw. Veränderungsdynamik des PPR in zeitlicher Hinsicht die Komplexität und damit die Transaktionskosten, die bei Endkunden anfallen, wenn sie den SPFV benutzen (wollen).

3.2.2 Grundzüge eines aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive vorteilhaften PPR („Soll-PPR“)

In diesem Abschnitt werden die Grundzüge eines aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive erstrebenswerten PPR („Soll-PPR“) unter der Annahme herausgearbeitet, dass eine zentrale und damit sämtliche Bestandteile des (mit dem Fahrplan korrespondierenden) SPFV-Netzes abdeckende Gestaltung des PPR erfolgt. Zunächst werden in Abschnitt 3.2.2.1 bei Einnahme einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive bedeutsame Ziele, auf deren Erreichung das PPR ausgerichtet sein sollte, vorgestellt und diskutiert. Anschließen wird in den Abschnitten 3.2.2.2 bis 3.2.2.5 untersucht, wie grundsätzliche Ausgestaltungsentscheidungen hinsichtlich Produkten und Preisen im SPFV getroffen werden sollten, um diese Ziele zu erreichen. Abschließend wird in Abschnitt 3.2.2.6 ein kurzes Fazit hinsichtlich der Grundzüge einer gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Ausgestaltung des PPR im SPFV gezogen.

3.2.2.1 (Übergeordnete und konkrete(re)) Ziele des PPR

In dieser Studie wird davon ausgegangen, dass das PPR im SPFV zwar einerseits auf eine Steigerung der Wohlfahrt ausgerichtet sein sollte, aber andererseits zusätzlich auch (in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß) politisch (und zwar von der Legislative) definierte distributive Ziele vorliegen und zu berücksichtigen sind. Dabei können sich distributive Ziele auf die Preisgestaltung gegenüber sozialschwachen und ärmeren Bevölkerungsgruppen (wie einkommensschwachen Familien, Arbeitslosen und Rentner) beziehen, aber auch Regionen adressieren, die sich z.B. in räumlichen Randlagen befinden und deren Erreichbarkeit verbessert werden soll.[16] Ergänzend können politisch Ziele hinsichtlich der Kostendeckung durch Einnahmen definiert sein, die bei den SPFV-Nutzern erzielt werden; diese Thematik wird in diesem Abschnitt 3.2 jedoch nur am Rande berücksichtigt und dann nochmals im späteren Abschnitt 3.5 aufgegriffen. Aus den vorstehend genannten grundlegenden „Ober-Zielen“, zwischen denen durchaus Zielkonflikte bestehen, können konkrete(re) „Unter-Ziele“ abgeleitet werden, die folgend auch verkürzt als „Ziele“ bezeichnet werden und die z.T. ebenfalls in Spannungsverhältnissen stehen. Die „Unter-Zielen“, die z.T. schon eher den Charakter von Gestaltungsentscheidungen haben (oder sogar als solche einzuordnen sind), bilden im Übrigen wiederum eine Grundlage dafür, (weiter) untergeordnete konkretere Ziele bzw. konkrete (und insofern Detail-) Gestaltungsentscheidungen abzuleiten.

Zunächst können als Ziele des PPR die Eröffnung von Mobilitätsoptionen durch den SPFV im Allgemeinen und die Förderung der Nutzung des SPFV anstelle des motorisierten Individualverkehrs (MIV) im Speziellen angesehen werden. Dabei ergibt sich eine gewisse (letztendlich jedoch nur in konkreten Einzelfällen beurteilbare) „Vorzugswürdigkeit“ des SPFV gegenüber dem MIV nicht zuletzt aus dessen besserer „Umweltbilanz“. Mobilitätsoptionen bzw. deren Wert werden nicht nur durch das (im Fahrplan definierte bzw. abgebildete) Angebot von SPFV-Verbindungen bedingt, sondern auch durch den Preis für die Nutzung dieses Angebots bzw. durch den Preis von Produkten, die die Nutzung dieses Angebots ermöglichen, beeinflusst.

[16] Angemerkt sei, dass (zumindest vornehmlich) aus distributiven Gründen realisierte Maßnahmen (im Rahmen der so genannten „Daseinsvorsorge“) zur Verbesserung der Erreichbarkeit von abgelegenen Regionen oftmals auch positive allokative (im Sinne wohlfahrtsteigernder) Wirkungen (aufgrund von Netzwerkeffekten) aufweisen. Dies wird grundsätzlich auch für eine entsprechende Gestaltung des PPR gelten.

Anzumerken ist, dass Nachfrageentscheidungen im Verkehrssystem vielfach in Stufenform und insofern „verkettet“ erfolgen. Beispielsweise hängt die Wahrscheinlichkeit der Nutzung des MIV in einem bestimmten Moment zunächst maßgeblich davon ab, ob eine Person über einen Pkw verfügt (und insofern ggf. vorgelagert in den Erwerb eines Pkw investiert hat) sowie wo die entsprechende Person wohnt und welche Ziele sie regelmäßig ansteuert (weil sie sich vorher für bestimmten Wohnort und Arbeitsort etc. entschieden hat). Somit sind Standort-, Fahrzeug-(nicht-)erwerbs-, Ziel- und Verkehrsmittelwahlentscheidungen verknüpft. In diesem Zusammenhang kann der Verkettung von Optionsrechten und dies insbesondere in Form von Rabatt-Karten-Optionsrechte eine besondere Bedeutung bei der Generierung von Mobilitätsoptionen durch den SPFV zukommen, worauf noch einzugehen sein wird. Auch der Berechenbarkeit der (mehr oder weniger dynamischen) Entwicklung des PPR im Zeitablauf kann damit eine hohe Relevanz bei Entscheidungen von (potentiellen) SPFV-Nutzern zukommen. Dies ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass Standort-, Fahrzeug-(nicht-)erwerbs- und Zielwahlentscheidungen Investitionen darstellen (bzw. mit diesen einhergehen), die eine gewisse und i.d.R. nicht nur geringe Spezifität aufweisen.

Mit Blick auf das Kapazitätsmanagement (im Sinne einer Steuerung der Kapazitätsauslastung vor allem im SPFV, aber auch darüber hinausblickend im Schienennetz, welches auch vom SPNV und SGV genutzt wird) bestehen – nicht zuletzt in Abhängigkeit der Fristigkeit der Betrachtungsperspektive – sowohl Argumente für ein niedriges als auch ein höheres Preisniveau. Im Hinblick auf die Vermeidung unterausgelasteter Züge sollte das Preisniveau im SPFV niedrig gewählt werden, denn die Grenzkosten der Besetzung eines Platzes sind nahe Null, wenn keine Konkurrenz zwischen potenziellen Nachfragern vorliegt. Mit einer längeren Perspektive blickend ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein niedriges Preisniveau im SPFV und dies vor allem dann, wenn es berechenbar dauerhaft besteht, Standort-, Fahrzeug-(nicht-)erwerbs-, Ziel- und Verkehrsmittelwahlentscheidungen beeinflusst und mittel- bis langfristig zu Kapazitätsknappheiten führen kann. Derartigen Knappheiten kann zwar ggf. durch die Erhöhung der Kapazität von Zügen und der Anzahl von Zügen auf bestimmten Verbindungen begegnet werden, jedoch ist dann die Frage des Nutzen-Kosten-Verhältnisses von derartigen Anpassungsentscheidungen aufzuwerfen; dies gilt in besonderer Weise, wenn derartige Ausweitungen des SPFV-Angebots kostspielige (Schienen-)Netzerweiterungen erfordern. Ergänzend ist zu beachten, wie (insbesondere niedrige) Preisniveaus zu Kostendeckungszielen stehen. Letztendlich werden die Besonderheiten des Einzelfalls in bestimmten Regionen und auf bestimmten Verbindungen, d.h. die konkreten Kosten des Angebots im Allgemeinen und von Kapazitätsausweitungen im Speziellen einerseits sowie die Charakteristika der Nachfrager andererseits, eine hohe Bedeutung dafür haben, wie mit den aufgeworfenen (Ziel- und Ausgestaltungs-)Konflikten (möglichst) sinnvoll umgegangen werden sollte bzw. kann. Zur Verfolgung von Distributionszielen kann es sich anbieten, Differenzierungen des PPR zugunsten von Personengruppen und Regionen vorzusehen, die durch ein niedrige(re)s Preisniveau unterstützt werden sollen.

3.2.2.2 Flex- und / oder Fix-Tickets als Basis?

3.2.2.2.1 Rationalität für ein Zusammenspiel von Flex- und Fix-Tickets

Eine Grundsatzfrage bei der Gestaltung des PPR ist, ob Flex- und/oder Fix-Tickets angeboten werden. Fix-Tickets weisen (u.a.) den Vorteil auf, dass die Ticketverkäufe bezüglich einer konkreten

Zugverbindung anzeigen, wie deren Auslastung ist, und im Rahmen des Kapazitätsmanagements kann unkompliziert – von einer „No-Show-Rate“ hier abstrahierend – eine 100%ige Auslastung angestrebt bzw. (mehr oder weniger) sichergestellt werden.

Der Vorteil von Flex-Tickets ist hingegen, dass diese den Ticketinhabern als Verkehrsteilnehmern eine Flexibilität und damit Mobilitätsoptionen gewähren. Ähnlich wie im MIV kann kurzfristig entschieden werden, wann Reisen angetreten werden und Reiseplanungen können auch durch eine (kostenlose oder zumindest mit geringen Kosten einhergehende) Rückgabe von Tickets angepasst werden. Somit führen Flex-Tickets zu einem höheren Nutzen (als Fix-Tickets) bei den Verkehrsteilnehmern und sind nicht zuletzt außerdem äußerst bedeutsam für die Wettbewerbsfähigkeit des SPFV gegenüber dem MIV.[17] Wenn SPFV-Anbieter Wissen über „ihre“ Nachfrage verfügen, können sie Abschätzungen vornehmen, wann Flex-Ticket-Inhaber diese nutzen werden und wie einzelne Zugverbindungen ausgelastet sein werden.[18] Insofern ist das Kapazitätsmanagement bezüglich der Auslastung von Zügen auch dann eine bewältigbare Herausforderung, wenn bei der Gestaltung des PPR ausschließlich (oder auch gemeinsam mit Fix-Tickets) Flex-Tickets „gewählt“ werden. Da Flex-Tickets höher bepreist werden können als Fix-Tickets sind sie auch vorteilhaft im Hinblick auf die Erreichung (oder „Überschreitung“) von Kostendeckungszielen.

3.2.2.2.2 Grundzüge der Ausgestaltung von Flex-Tickets

Im Hinblick auf die berechenbare Gewährung von Mobilitätsoptionen (und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit des SPFV gegenüber dem MIV) sollte die Preissetzung für Flex-Tickets möglichst einfach gestaltet sein, so dass die Transaktionskosten ihres Erwerbs und ihrer Nutzung gering sind. Dies bedeutet u.a., dass es sich grundsätzlich anbietet, auf eine dynamische Preissetzung zu verzichten. (Nutzungs-)Zeit-(Raum-) bezogene Preisdifferenzierung zur Vermeidung von Kapazitätsüberlastungen dürften in einem gewissen Rahmen und auf Basis klarer Schemata unproblematisch bzw. ggf. sogar sinnvoll sein. Relations-bezogene Preisdifferenzierung erscheinen sogar in einem weitergehenden Ausmaß akzeptabel, um Überlastungssituationen zu vermeiden. In diesem Kontext ist auf das gemeinhin wohl zu wenig beachtete Potential zu verweisen, dass (reduzierte) Flex-Ticket-Preise im Hinblick auf die Förderung der Anbindung von peripheren Regionen haben dürften, denn auch bei niedrigen Preisniveaus ist in diesen Fällen die Gefahr begrenzt, dass langfristig (als Folge zwischenzeitlicher Standort- und Zielwahlentscheidungen) Kapazitätsüberlastungen im SPFV und im Schienennetz drohen.

[17] Die Wettbewerbsfähigkeit des SPFV gegenüber dem MIV kann im Übrigen in besonderer Weise durch die Kombination von Flex-Tickets mit zeitraumbezogenen Rabattkarten gefördert werden, was im folgenden Abschnitt 3.2.2.3 thematisiert werden wird.

[18] Außerdem können SPFV-Anbietern bei Flex-Tickets Reservierungs-Regime anwenden, mit denen einerseits die diesen Tickets inhärenten Mobilitätsoptionen nicht bzw. allenfalls äußerst geringfügig reduziert werden, aber dennoch aktuelle Informationen (durch Reservierungen) vorliegen, welche konkreten Zugverbindungen die einzelnen Flex-Ticket-Inhaber zu nutzen beabsichtigen. Dafür kann z.B. eine kostenlose Pflicht zur Reservierung vorgesehen werden, jedoch besteht das Recht die Reservierung (beliebig oft) zu verändern, wobei derartige Anpassungen nicht oder allenfalls äußerst niedrig bepreist werden. In diesem Zusammenhang kann auch auf ein ähnliches Vorgehen im japanischen SPFV verwiesen werden; vgl. LEISTER (2023).

3.2.2.2.3 Grundzüge der Ausgestaltung von Fix-Tickets …

Bei einem PPR, das (in der vorstehend beschriebenen Weise) Fix- und Flex-Tickets kombiniert berücksichtigt, ist bei Fix-Tickets eine dynamische Preissetzung zwingend erforderlich. Zum einen unterscheiden sich Flex- und Fix-Tickets, die mit Blick auf und direkt vor der Nutzung einer konkreten Zugverbindung erworben werden, kaum oder gar nicht mehr aus Nutzersicht, weshalb der Preis eines Fix-Tickets dann dem Preisniveau eines Flex-Tickets zumindest sehr nahekommen muss (oder diesem sogar (zumindest fast) entsprechend sollte). Zum anderen ist ein niedrigeres Preisniveau von Fix- gegenüber Flex-Tickets im Vorlauf mit zeitlichem Abstand zum jeweils vorgesehenen Nutzungszeitpunkt geboten, weil für die (potentiellen) Nachfrager Fix-Tickets (in einem geringeren Umfang Mobilitätsoptionen beinhalten und daher) weniger wert sind als Flex-Tickets. Außerdem ist dieses niedrigere Preisniveau grundsätzlich bedeutsam, um die Kapazität in der gewünschten Weise zu vermarkten und unbesetzte Plätze zu vermeiden bzw. deren Anzahl (unter Berücksichtigung von gewissen Nebenbedingungen hinsichtlich der Einnahmeerzielung) zu minimieren. Somit hat der Preis von Fix-Tickets während des Vorlaufs anzusteigen und sich dem Preis von Flex-Tickets anzunähern. Es bietet sich grundsätzlich an, dass die Geschwindigkeit des Preisanstiegs sich dabei danach richtet, in welchem Umfang zu einzelnen Zeitpunkten erwartet wird, dass in Zügen noch freie Plätze zur Verfügung stehen werden, die nicht von Flex-Ticket-Nutzern (und nicht von Nachfragern, die bereits ein Fix-Ticket erworben haben,) in Anspruch genommen werden.

3.2.2.2.4 … sowie Einschränkung der Verfügbarkeit von Fix-Tickets, Kapazitätsausweitungen und weitere Reaktionsmöglichkeiten auf zu erwartende Nachfrageüberhänge

Wenn zu erwarten ist, dass die Kapazität von Zügen zu einer bestimmten Zeit bzw. in einem begrenzten Zeitraum (z.B. „Freitagnachmittag vor Pfingsten“) nicht ausreichend ist, um alle Verkehrsteilnehmer aufzunehmen, die Flex-Tickets gekauft haben bzw. zu kaufen beabsichtigen, sollten nicht nur keinerlei Fix-Tickets (mehr) angeboten werden, sondern es sollte darüber hinausgehend erwogen werden, die Kapazität (durch verlängerte bzw. eine höhere Kapazität aufweisende und / oder zusätzliche Züge) auszuweiten und ggf. den Fahrplan entsprechend anzupassen, auch wenn dies mit erhöhten Kosten und infolgedessen ggf. sogar mit betriebswirtschaftlichen Verlusten (in einem vertretbaren Ausmaß) einhergehen sollte.[19] Denn die Einhaltung der Zusicherung, dass eine SPFV-Nutzung durch den Erwerb von Flex-Tickets (nahezu) jederzeit möglich ist, weist eine („übergeordnete“) Rationalität auf, da sie Nachfrager animiert, Grundsatzentscheidungen zugunsten des SPFV (und zu Lasten des MIV) zu treffen.

Zu beachten ist, dass (möglichen) Nachfrageüberhängen auch auf weitere Weisen begegnet werden kann. Zunächst führen bei (mehr oder weniger) voll ausgelasteten Zügen Komforteinschränkungen, die z.B. in Form der Nicht-Verfügbarkeit von Sitzplätzen und der „Notwendigkeit zu Stehen“ vorliegen können, dazu, dass SPFV-Nutzer (und dabei nicht zuletzt auch (potentielle) Flex-Ticket-Inhaber) ihre Reiseplanungen modifizieren und auf Zeiten mit geringerer Nachfrage ausweichen werden. Allerdings ist es bedeutsam, dass die entsprechenden Auslastungsinformationen den SPFV-Nutzern mit

[19] Auf diese (Reaktions-)Möglichkeit und ihre Umsetzung im Rahmen der verschiedenen Organisations-Lösungen für den SPFV wird nochmals in Abschnitt 3.2.4 eingegangen werden.

ausreichendem Vorlauf zur Verfügung gestellt werden, damit diese bzw. einige von ihnen sich wie dargestellt anpassen können. Nicht zuletzt sind auch erhöhte Flex-Ticket-Preise für derartige Sondersituationen vorstellbar; jedoch schränken diese grundsätzliche (Verfügbarkeits- und Preisniveau-Stabilitäts-) Commitments ein, die bezüglich Flex-Tickets abgegeben werden sollten, weshalb es sich anbietet, diese Option – wenn überhaupt – allenfalls in sehr speziellen (Problem-)Konstellationen und äußerst zurückhaltend einzusetzen.

3.2.2.2.5 (Weitere) Vorteile und Eigenarten von Fix-Tickets

Fix-Tickets, die von der DB-Fernverkehrssparte auch als „Spartickets“ bezeichnet werden, weisen aus distributiver Sicht den Vorteil auf, dass sie weniger zahlungskräftigen Nachfragesegmenten die (preisgünstige) Nutzung des SPFV ermöglichen können. Damit einhergehend erfolgt eine Segmentierung der Nachfrage (in die Nutzer von Flex-Tickets einerseits und Fix-Tickets andererseits) unter Berücksichtigung von Zahlungsfähigkeit und den Kosten des Verzichts auf Flexibilität, die bei zahlungskräftigen Nachfragern tendenziell höher ist. Einhergehend mit dieser Segmentierung können Fix-Tickets dazu beitragen, Kostendeckungsziele im SPFV zu erreichen. Wohlfahrtsverluste (bzw. nicht generierte Wohlfahrtsgewinne) durch freie Plätze in Zügen können vermieden werden.

Zu hinterfragen ist, inwieweit Fix-Tickets Verkehrsteilnehmer von der Nutzung des MIV abhalten. Denn im Gegensatz zum MIV ist die Flexibilität von Fix-Tickets gering. Insofern können Fix-Tickets u.U. durchaus in einem relevanten Ausmaß dazu beitragen, zusätzlichen Verkehr zu erzeugen. Damit gehen jedoch zumindest dann keine (relevanten) Nachteile einher, wenn (auch langfristig) keine Kapazitätsüberlastung „erzeugt“ wird. Insofern als Fix-Tickets Nutzern nicht als grundsätzliche Alternative zur MIV-Nutzung angeboten werden, ist es auch nicht erforderlich, Commitments hinsichtlich langfristiger Verfügbarkeit und Preisniveaustabilität abzugeben.

3.2.2.3 Rationalität für (zeitraumbezogene) Rabatt-Karten

Die Mobilitätsoptionen, die ein SPFV-Angebot (in Form eines konkreten Fahrplans und konkreter Kapazitäten in den Zügen des Fahrplans) für die (potentiellen) Nachfrager generiert, werden nicht zuletzt durch das PPR bestimmt. Ein höheres Preisniveau reduziert – von der Möglichkeit von Kapazitätsüberlastung abstrahierend – den Wert des SPFV-Angebots für die Nachfrager. Aus diesem Grund „erzeugt“ eine (hier erneut implizit als zeitraumbezogen geltend angenommen) Rabattkarte, die für ihre Inhaber das Preisniveau im SPFV vermindert, Mobilitätsoptionen. Gleichzeitig führt ein derartiger so genannter „gespaltener Tarif“, bei dem die Nachfrager erst eine Rabattkarte und anschließend konkrete Tickets erwerben, dazu, dass sich die Struktur der Bepreisung des SPFV dessen Kostenstruktur annähert, bei der ein Großteil der Kosten in fixer Form anfällt (und damit unabhängig von der Nutzung des SPFV ist). Mit dem Erwerb von Rabatt-Karten wird damit einhergehend ein Beitrag zur Deckung dieser Fixkosten geleistet.

Auch für die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem MIV und die Absicherung von spezifischen Investitionen im Zusammenspiel mit Grundsatzentscheidungen zugunsten einer Nutzung des SPFV können Rabatt-Karten eine Bedeutung aufweisen. Aus Sicht der Verkehrsteilnehmer geht die (umfangreich Mobilitätsoptionen generierende) Verfügbarkeit eines Pkw beim MIV mit nicht unerheblichen zeitbezogenen Fixkosten einher; zusätzlich fallen die nutzungsbezogenen Kosten an. Die Kombination

aus dem Erwerb einer Rabattkarte, die z.B. wie die Bahncard 50 eine Reduktion von 50% auf den „normalen“ Preis von Flex-Tickets gewähren (50%-Rabattkarte), und von Tickets im Bedarfsfall führt im SPFV zu einer tendenziell ähnlichen Kostenstruktur wie im MIV. Dies eröffnet die Möglichkeit zu einer Gestaltung des gespaltenen Tarifs im SPFV, die Verkehrsteilnehmer vom MIV in den SPFV „zieht“. Speziell der Kombination von Rabatt-Karten und Flex-Tickets (und nicht Fix-Tickets) wird dabei im Wettbewerb des SPFV mit dem MIV eine hohe Bedeutung zukommen, da die Flex-Tickets (ähnlich dem MIV) eine relativ hohe Flexibilität bei den Verkehrsentscheidungen ermöglichen. Rabatt-Karten, die einen 100%igen Rabatt auf Flex-Tickets und somit eine kostenlose SPFV-Nutzung im Einzelfall ermöglichen (100%-Rabattkarte), weisen dabei eine spezielle Attraktivität auf. Während 50%- und 100%-Rabatt-Karten in einigen Ländern im Rahmen des PPR im SPFV vorgesehen werden, scheinen im Übrigen Rabatt-Karten, die eine (noch) größere Nähe zur Kostenstruktur des MIV aufweisen dürften (wie z.B. 85%-Rabatt-Karten), in der (internationalen) Praxis – warum auch immer – keine ähnlich bedeutsame Rolle zu spielen.

Für Verkehrsteilnehmer, die sich „gegen den MIV“ (und somit die Abschaffung bzw. Nicht-Anschaffung eines Pkw) und „für den SPFV“ entscheiden und damit einhergehend eine Rabattkarte erwerben, kann bzw. wird regelmäßig das Commitment, dass für sie grundsätzlich freie Kapazitäten im SPFV zur Verfügung stehen, von hoher Bedeutung sein. Wenn in bestimmten Konstellationen, d.h. auf bestimmten stark ausgelasteten Strecken und Relationen (insbesondere) zu bestimmten Zeiten die Kapazität im SPFV nicht ausreicht, um allen am Erwerb eines Flex-Tickets interessierten Verkehrsteilnehmern einen Platz anzubieten, kann es eine vorteilhafte Option sein, bevorzugt Rabatt-Karten-Inhabern die verfügbaren Kapazitäten bereit zu stellen. Alternativ kann über spezifische Erhöhungen des Flex-Ticket-Preisniveaus nachgedacht werden, gegen die jedoch Rabatt-Karten-Inhaber insofern geschützt werden, als ihnen spezifische „Zusatzrabatte“ gewährt werden, die sie gegen derartige Preisniveau-Anpassung „immunisieren“.

3.2.2.4 Weitere (mögliche) Produkte und (ausgewählte) sonstige Ausgestaltungsfragen sowie die (übergreifende) Frage der Differenziertheit des PPR

Jenseits der Kernprodukte Flex-Tickets und Fix-Tickets sowie Rabatt-Zeitkarten bestehen eine Vielzahl weiterer Differenzierungsmöglichkeiten bei der Gestaltung des PPR, auf die hier nur kurz sehr selektiv und exemplarisch eingegangen werden kann. Beispielsweise denkbar ist es, ergänzend zu Fix-Tickets spezielle vergünstigte Tickets für Tage und Zeiträume vorzusehen, an denen systematisch die Kapazität im SPFV unterausgelastet ist. Dies können z.B. Tickets für Abende ausgewählter Wochentage sein, die keine (ganz) fixe Zugbindung vorsehen. Differenzierungen nach Personen- und Personengruppencharakteristika (wie Senioren oder Familien) können sowohl zur Erreichung distributiver Ziele beitragen als auch eine Preisdifferenzierung darstellen, mit der sowohl positive allokative Effekte (im Bereich der Kapazitätsauslastung) als auch erhöhte Deckungsbeiträge erzielt und die Kostendeckung verbessert werden können. Zur Erreichung des Ziels der Ermöglichung einer gewissen (Mindest-)Mobilität für einkommensschwache Akteure kann z.B. eine (für einzelne Personen) kontingentierte verstärkte Vergünstigung von Fix-Tickets beitragen.

Ein übergreifender Aspekt des PPR ist, wie differenziert Produkte gestaltet sowie Preise gesetzt und ggf. dynamisch angepasst werden. Dabei ist eine denkbare Möglichkeit, die eine gewisse Rationalität

aufweisen dürfte, im Bereich der Flex-Tickets wenige standardisierte Produkte vorzusehen, für die die Preise nur in einem geringen Umfang und anhand von einfach nachvollziehbaren Schemata differenziert werden. Damit wird gewährleistet, dass die Transaktionskosten der Nutzung des SPFV mit diesen Tickets, die auf die Gewährleistung von Mobilitätsoptionen und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem MIV ausgerichtet sind, gering sind. Bei den Fix-Tickets und einer größeren Anzahl auf spezielle Nachfragebedürfnisse ausgerichteter Produkte ist es hingegen mit relativ wenigen Nachteilen verbunden, wenn die Preise ggf. umfangreich(er) (und auch dynamisch) differenziert werden und (auch deshalb) eine gewisse Komplexität vorliegt.

3.2.2.5 Intertemporale Stabilität des PPR

Anknüpfend an die Frage der Differenziertheit des PPR stellt sich die Frage, wie die Veränderungsdynamik des PPR ist. Speziell im Bereich der Flex-Tickets und der diese adressierenden Rabatt-Karten, welche auf die Gewährung von Mobilitätsoptionen ausgerichtet sind, sind eine Stabilität bezüglich des PPR und diesbezügliche Commitments im Kontext von spezifischen Investitionen, die auf der Nachfragerseite und insbesondere bei Nachfragern, die Grundsatzentscheidungen zugunsten des SPFV und zulasten des MIV treffen, vielfach vorliegen werden, von hoher Bedeutung. Jenseits dieser Produkte ist die Veränderungsdynamik des PPR von deutlich reduzierter Relevanz.

3.2.2.6 Fazit

In diesem Abschnitt sind die Grundzüge eines (Soll-)PPR im SPFV herausgearbeitet worden, das aus gesamtwirtschaftlicher Sicht positiv zu beurteilen ist. Während für die diesbezüglichen grundlegenden Analysen kein konkretes Wissen bezüglich der Nachfrage erforderlich gewesen ist, ist für die Gestaltung des PPR in der Praxis umfangreiches (Nachfrage-)Wissen von hoher Bedeutung. Dieses wird zumindest bei großen und erfahrenen SPFV-Anbietern (wie z.B. der DB-Fernverkehrssparte oder den Fernverkehrssparten der SBB in der Schweiz und der ÖBB in Österreich) vorliegen. Wie ein PPR im konkreten Einzelfall ausgestaltet wird, wird maßgeblich auch durch das Zielsystem bedingt, welches dabei verfolgt wird. Dies verweist auf die Frage, wie bei den verschiedenen in dieser Studie betrachteten Organisations-Lösungen ein Soll-PPR (gemäß den Analysen in diesem Abschnitt 3.2.2) umgesetzt werden kann, was im Folgenden (und zwar konkret in Abschnitt 3.2.4) noch zu beleuchten sein wird.

3.2.3 Implikationen von Desintegration und Wettbewerb sowie gewinnorientierter Ausrichtung hinsichtlich des PPR im Allgemeinen und mit Bezug zur Netzkonstellation in Deutschland im Speziellen

Implikationen von Desintegration hinsichtlich des PPR und die Relevanz von Konstellationen hinsichtlich Marktanteilen sowie räumlichen Tätigkeitsgebieten im SPFV-(Gesamt-)Netz der verschiedenen SPFV-Unternehmen

Während im vorherigen Abschnitt 3.2.2 davon ausgegangen worden ist, dass die Gestaltung eines PPR für das gesamte SPFV-Angebot integriert erfolgt und insofern von einem integrierten SPFV-Anbieter gesprochen werden kann, soll nun angenommen werden, dass verschiedene SPFV-Unternehmen (als Anbieter im SPFV) für das SPFV-(Gesamt-)Angebot zuständig sind, die jeweils für das von ihnen bereitgestellte Angebot (in Form von Zügen gemäß ihrer jeweiligen Fahrpläne, die eine bestimmte Kapazität aufweisen) unabhängig voneinander (und damit in einer desintegrierten Weise und nicht miteinander kooperierend) die Gestaltung des PPR vornehmen. Dabei sind verschiedene Konstellationen

hinsichtlich Marktanteilen sowie (räumlichen) Tätigkeitsgebieten im SPFV-(Gesamt-)Netz der verschiedenen Unternehmen denkbar. Je nach Konstellation werden die Möglichkeiten Produkte anzubieten (und damit auch Preise für diese zu definieren), wie dies einem integrierten SPFV-Anbieter möglich ist, eingeschränkt:

- Insoweit die einzelnen Unternehmen vor allem regionale Tätigkeitsschwerpunkte aufweisen, werden weniger Möglichkeiten bestehen, Tickets von einem (einzelnen) Anbieter zu erwerben, um von einem Punkt des SPFV-Netzes zu einem anderen zu gelangen. Vielmehr werden die Nachfrager vielfach Tickets für Teilstrecken verschiedener Anbieter kombinieren müssen, um ihre Reisen durchführen zu können. Dies geht (zumindest) mit zusätzlichen Transaktionskosten für die Nachfrager einher und kann für die Nachfrager in besonderer Weise zu Problemen führen, wenn aufgrund von Verspätungen Umstiege nicht wie geplant „gelingen". Außerdem sinkt der Wert von Rabatt-Karten der einzelnen Anbieter; diese werden nicht mehr in der gleichen Weise Mobilitätsoptionen generieren wie bei einem integrierten Anbieter.
- Angenommen, alle Anbieter sind in (mehr oder weniger) identischer Weise räumlich verteilt im gesamten SPFV-Netz tätig, sinkt der (Mehr-)Wert von Flex-Tickets für einzelne Relationen, denn die einzelnen Anbieter werden jeweils nicht in der Frequenz auf einzelnen Netzbestandteilen „unterwegs" sein, wie das bei einem einzelnen Anbieter der Fall wäre. Auch der Wert von Rabatt-Karten der einzelnen Anbieter ist für die Nachfrager geringer als es bei einem integrierten Anbieter der Fall wäre.
- Sofern ein Anbieter sehr hohe Marktanteile (von z.B. mehr als 90%) aufweist, werden die vorstehenden Defizite ein relativ geringes Ausmaß aufweisen. Dieser „dominante" Anbieter kann in einem nur sehr begrenzt reduzierten Ausmaß Mobilitätsoptionen durch Flex-Tickets und Rabatt-Karten „erzeugen" sowie (nutzbar sowohl mit Flex- als auch mit Fix-Tickets) Verbindungen von allen zu allen Punkten des SPFV-Netzes anbieten. Wenn hingegen bei z.B. vier Unternehmen in etwa eine Gleichverteilung der Marktanteile vorliegt, sind die Nachteile infolge der Abkehr von einem integrierten PPR im SPFV deutlich gravierender.

Vorteile durch Aufsplittung des SPFV-(Gesamt-)Angebots, die die aufgezeigten (mehr oder weniger großen) Nachteile ausgleichen könnten, sind nicht in Ansätzen erkennbar. Vorstellbar ist zwar, dass Innovationen bei der Gestaltung des PPR infolge des Wettbewerbs zwischen verschiedenen Anbietern generiert werden. Allerdings können auch integrierte und somit monopolistische Akteure äußerst innovativ sein. In diesem Zusammenhang sei auch darauf verwiesen, dass das erforderliche Wissen für das PPR in einem SPFV-Netz als zentrales Wissen einzuordnen ist, was die Bedeutung von Wettbewerb zur Wissensgenerierung begrenzt. Ferner hat ein monopolistischer Anbieter die Möglichkeit, im Rahmen temporärer Angebote und regionaler Experimente (auch) in der Praxis Wissen hinsichtlich der Implikationen von Modifikationen seines PPR zu generieren, was den Wert von Wettbewerb (zwischen SPFV-Anbietern) hinsichtlich der Innovationsgenerierung relativiert. Nicht zuletzt ist die Frage aufzuwerfen, inwieweit im Wettbewerb durch einzelne Anbieter generierte Innovationen hinsichtlich des PPR nicht nur aus einzel-, sondern auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht als vorteilhaft einzuordnen sind. Dies verweist auf die Frage der Implikationen einer gewinnorientierten (und nicht gesamtwirtschaftlich ausgerichteten) „Herangehensweise" bei der Gestaltung des PPR.

IMPLIKATIONEN VON GEWINNORIENTIERTER AUSRICHTUNG HINSICHTLICH DES PPR UND WEITERER GESTALTUNGSENTSCHEIDUNGEN DES VERTRIEBS

Insofern als Mobilitätsoptionen, die durch Flex-Tickets und Rabatt-Karten generiert werden, für (potentielle) Nachfrager einen Nutzen und einen Wert aufweisen und dementsprechende (hohe) Zahlungsbereitschaften vorliegen, ist es grundsätzlich nicht unplausibel davon auszugehen, dass auch gewinnorientierte SPFV-Anbieter diese Produkte anbieten werden. Allerdings würde ein sehr großer (einen sehr hohen Marktanteil (von z.B. mehr als 90%) aufweisender) gewinnorientierter SPFV-Anbieter – hier von der ggf. relevant disziplinierenden Wirkung intermodalen Wettbewerbs abstrahierend – seine Marktmacht nutzen, und diese Produkte zu dementsprechend hohen Preisen anbieten. Kleinere Anbieter, wie sie (auch) in dem beispielhaften Szenario existieren, dass vier Unternehmen (in etwa) gleichgroße Marktanteile aufweisen, sind zwar durch den Wettbewerb in ihrem Preissetzungsspielraum entsprechend eingeschränkt, können jedoch nur Flex-Tickets und Rabatt-Karten anbieten, die in einem drastisch reduzierten Ausmaß Mobilitätsoptionen „beinhalten“, was die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager entsprechend „beeinträchtigt“. Zu geringe Marktanteile können die Rationalität für entsprechende Angebote gänzlich in Frage stellen.

Die (absichtliche und insofern strategische) Generierung von Transaktionskosten, die auf Nachfragerseite im Zusammenhang mit dem Erwerb, der Nutzung und der Rückgabe von Produkten im Allgemeinen und Tickets im Speziellen anfallen, kann aus Sicht von SPFV-Anbietern rational sein, um Nachfragesegmente zu differenzieren und damit einhergehend Zahlungsbereitschaften in einem verstärkten Ausmaß abzuschöpfen. Aus diesem Grund wird ggf. auch ein SPFV-Anbieter, der sein PPR auf das in Abschnitt 3.2.2 abgeleitete Soll-(PPR-)Konzept ausrichtet, aufgrund von Nebenbedingungen hinsichtlich der Einnahmeerzielung und Kostendeckung in einem gewissen Umfang strategisch Transaktionskosten beim Vertrieb seiner Produkte „erzeugen“ (müssen). Allerdings ist davon auszugehen, dass gewinnorientierte Unternehmen in einem deutlich stärkeren Ausmaß aus strategischen Gründen Transaktionskosten im Rahmen ihrer Vertriebsaktivitäten „einsetzen“ werden; diese Transaktionskosten gehen (aus einzel- und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht) mit entsprechenden Wohlfahrtsverluste einher.

Ein möglicher weiterer Unterschied zwischen einem PPR mit einer gesamtwirtschaftlichen und einer gewinnorientierten Ausrichtung ist, dass ein gemeinwohlorientierter Anbieter nicht anstrebt (bzw. nicht anstreben sollte), Lock-in-Effekte zu generieren und später dann (durch entsprechende Preiserhöhungen) auszunutzen. Gewinnorientierte Anbieter dürften hingegen sehr wohl entsprechend agieren, was zu anderen kurz- und langfristigen Preissetzungsstrategien auch bei Flex-Tickets und Rabatt-Karten führen kann. Das kurz- und mittelfristige „Erzeugen“ von zusätzlicher Nachfrage (durch ein reduziertes Preisniveau) kann und soll zu zukünftiger Knappheit führen, welche dann das Abschöpfen von Knappheitsrenten ermöglicht.

Nicht zuletzt ist übergreifend anzumerken, dass gewinnorientierte SPFV-Anbieter nur durch intra- und intermodalen Wettbewerb von einer gewinnmaximierenden Preissetzung abgehalten werden (können), die zu Nachfrageverdrängung führt und mit aus Verteilungssicht negativ zu beurteilenden Überrenditen einhergeht. Ein gemeinwohlorientierter SPFV-Anbieter hingegen wird eine Maximierung seiner Einnahmen und Gewinn- (bzw. Nicht-Verlust-)Ziele nur insoweit verfolgen, wie ihm dies durch entsprechende Nebenbedingungen hinsichtlich Kostendeckung vorgegeben ist.

ZWISCHENFAZIT SOWIE DIE RELEVANZ VON NETZSTRUKTUR („DEUTSCHLAND VS. SPANIEN"), KAPAZITÄT IM SCHIENENNETZ UND NACHFRAGENIVEAU

Im Wettbewerb stehende gewinnorientierte SPFV-Unternehmen werden somit grundsätzlich eine andere Gestaltung des PPR vornehmen als ein integrierter (das gesamte SPFV-Netz alleine abdeckender) gemeinwohlorientierter Anbieter. Dabei werden im Lichte des Zielsystems für das PPR, welches in Abschnitt 3.2.2.1 skizziert ist und eine gesamtwirtschaftliche Rationalität aufweist, die PPR der einzelnen gewinnorientierten SPFV-Unternehmen bei einer Gesamtbetrachtung (mehr oder weniger) deutliche Nachteile gegenüber einem integrierten und „gemeinwohlorientiert ausgerichteten" PPR aufweisen. Das Ausmaß der Nachteile wird (auch) maßgeblich durch die Konstellationen hinsichtlich Marktanteilen sowie Tätigkeitsgebieten im SPFV-(Gesamt-)Netz der verschiedenen Unternehmen beeinflusst.

Anzumerken ist, dass bislang implizit auf das deutsche SPFV-Netz (und vor allem seine Struktur und ergänzend seine Auslastung) Bezug genommen worden ist. In anderen (Netz-)Konstellationen können die Implikationen von Desintegration, Wettbewerb und Gewinnorientierung andere und anders zu bewerten sein. Als Beispiel dafür kann ein SPFV-Netz angesehen werden, was vor allem aus Radialverbindung besteht, die auf eine zentrale Stadt ausgerichtet sind. Bei einer vereinfachten Betrachtung weist das spanische Hochgeschwindigkeitsnetz für den SPFV in etwa eine derartige Struktur auf; viele Verbindungen sind (ausgehend z.B. von Sevilla, Valencia oder Barcelona) auf die zentral gelegene Hauptstadt Madrid ausgerichtet, wo die überwiegende Anzahl der Reisen beginnt oder endet. Da für den Hochgeschwindigkeits-SPFV weitgehend eigene Schienenstrecken existieren, steht dort mehr Kapazität für den SPFV zur Verfügung als auf „Mischstrecken" wie sie in Deutschland vielfach existieren, die gemeinsam vom SPFV sowie dem SPNV und dem SGV genutzt werden. Gleichzeitig ist die Nachfrage oftmals auf einem ausreichenden bzw. zumindest zufriedenstellenden Niveau dafür, dass (zumindest aktuell) ein gewisser Wettbewerbsdruck zwischen mehreren Anbietern auf einer Relation besteht. In einer derartigen Konstellation spricht vieles dafür, dass die Implikationen von Desintegration, Wettbewerb und Gewinnorientierung bei der Gestaltung des PPR im SPFV weniger negativ zu bewerten sind als dies in Deutschland der Fall ist.

ANREIZE UND (U.A. KARTELLRECHTLICHE) HEMMNISSE BEZÜGLICH DER KOOPERATION BEI DER GESTALTUNG DES PPR ZWISCHEN GEWINNORIENTIERTEN SPFV-ANBIETERN

Da ein integriertes PPR im SPFV Nutzen (bei den einzelnen Nachfragern und bei einer Gesamtbetrachtung) und damit auch (erhöhte) Zahlungsbereitschaften „erzeugt", haben gewinnorientierte SPFV-Anbieter einen Anreiz, die bei einer Desintegration des PPR (und der Existenz mehrerer PPR) vorliegenden Nachteile zu „beseitigen". Hierfür müssten sich die SPFV-Unternehmen – zunächst von diesbezüglichen Hemmnissen aufgrund des Kartellrechts abstrahierend – auf ein gemeinsames, Anbieter-übergreifendes (und damit integriertes) PPR verständigen. Dies dürfte den Beteiligten – die möglichen Vorteile für die Unternehmen aufgrund einer möglichen Erhöhung des Preisniveaus infolge einer Eliminierung von Wettbewerb ebenso erst einmal nicht berücksichtigend – gelingen, wenn die zusätzlichen Gewinne infolge erhöhter Einnahmen höher sind als die Transaktionskosten, die für die Einigung und die Administration einer entsprechenden Vereinbarung bezüglich eines (integrierten) PPR anfallen. Auch wenn bei Verhandlungen über die Einnahmen- und Gewinnaufteilung durch eine integriertes PPR (als einem „Nullsummenspiel") und bei der Administration eines diesbezüglichen Vertrags nicht unerhebliche Transaktionskosten anfallen können, sprechen die potentiell hohen erzielbaren

Vorteile dafür, dass eine entsprechende Verständigung i.d.R. gelingen dürfte. In diesem Kontext sind kartellrechtliche Regelungen, die eine derartige Verständigung (pauschal) verhindern könnten, zweischneidig zu beurteilen. Zwar können diese Regelungen für die Nachfrager den Vorteil aufweisen, dass sie ein erhöhtes Preisniveau infolge eines reduzierten oder gar eliminierten Wettbewerbsdrucks verhindern, jedoch stehen sie der Integration der PPR der einzelnen Anbieter entgegen, welche i.d.R. (nicht zuletzt auch) für die Nachfrager große Vorteile aufweisen wird.

3.2.4 PPR in den verschiedenen Organisations-Lösungen und in (alternativen Ausgestaltungs-)Varianten dieser grundsätzlichen Handlungsalternativen

In diesem Abschnitt steht die Frage im Mittelpunkt, wie effektiv und effizient bei den einzelnen Organisations-Lösungen (als Handlungsalternativen zur Reform der Organisation des SPFV) ein PPR im deutschen SPFV sichergestellt werden kann, das in seinen Grundzügen dem vorstehend (in Abschnitt 3.2.2) aufgezeigten Soll-PPR entspricht, welches aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive vorzugswürdig ist. Dafür wird (implizit oder explizit) zum einen thematisiert, was für ein PPR bei den einzelnen Organisations-Lösungen zu erwarten ist, wenn diese in „Reinform“ und insofern in ihrer „Basisvariante“ implementiert werden. Zum anderen wird ggf. (im Bedarfsfall) thematisiert, wie die jeweiligen Organisations-Lösungen durch staatliche Maßnahmen zu modifizieren sind (und damit (alternative Ausgestaltungs-)Varianten zu definieren sind), um ein PPR gemäß dem Soll-Konzept sicherstellen zu können.

3.2.4.1 DB-FV-GO- und BAT-ÖPP-Lösungen

Im Rahmen der DB-FV-GO-Lösung und der BAT-ÖPP-Lösung als Handlungsalternativen für die (Re-) Organisation des deutschen SPFV bestehen keine Hindernisse, ein PPR gemäß dem in Abschnitt 3.2.2 herausgearbeiteten Soll-Konzept umzusetzen. Bei der DB-FV-GO-Lösung bestehen die großen Vorteile, dass zunächst DB-FV-GO selber im Vertrieb aktiv ist und über umfangreiches Wissen bezüglich der SPFV-Nachfrage verfügt sowie ferner unkompliziert mit der Entwicklung und Umsetzung eines entsprechenden PPR beauftragt werden kann. Bei der BAT-ÖPP-Lösung hingegen ist nicht nur vom BAT-SPFV – in ähnlicher Weise, wie dies durch einzelne Aufgabenträger im SPNV zu erfolgen hat – zu klären bzw. zu entscheiden, wie der Vertrieb durchgeführt wird, sondern es ist auch sicherzustellen, dass bei der Entwicklung (und permanenten Weiterentwicklung) des PPR in einer angemessenen (umfangreichen) Weise, Wissen über die Nachfrage zur Verfügung steht. Diese Wissensmanagement-Herausforderung besteht auch bei der i-Konzessionen- sowie der e-Konzessionen-Lösung, auf die folgend eingegangen wird.

3.2.4.2 i-Konzessionen-Lösung und mögliche staatliche Vorgaben zum PPR

BASISVARIANTE: SPFV-UNTERNEHMEN VERANTWORTEN DAS PPR OHNE STAATLICHE INVOLVIERUNG

Bei der i-Konzessionen-Lösung verfügen die SPFV-Unternehmen, die die impliziten Konzessionen in Form der Systemtrassen zugesprochen bekommen, über die Vermarktungsrechte an den Plätzen in ihren jeweiligen Zügen und grundsätzlich keine Einschränkungen hinsichtlich ihrer (jeweiligen) PPR. Damit erfolgt die Gestaltung der (einzelnen) PPR desintegriert und durch gewinnorientierte Anbieter. Wie vorstehend (in Abschnitt 3.2.3) thematisiert, wird die Marktanteilsverteilung zwischen den Anbietern

bedeutsam sein für das (Gesamt-)PPR, das sich einstellt, und für das Ausmaß der Nachteile, die dieses (Gesamt-)PPR im Vergleich zu dem (Abschnitt 3.2.2) herausgearbeiteten Soll-PPR aufweist.

(Alternative Ausgestaltungs-)Variante: Staat „erkauft" von den SPFV-Unternehmen das Recht zur Gestaltung des PPR

Sofern der Staat – warum auch immer – Abstand davon nehmen sollte, den SPFV-Unternehmen verpflichtende Vorgaben zu machen, um eine Gestaltung des PPR gemäß dem aufgezeigten Soll-Konzept sicherzustellen (oder dieser zumindest näher zu kommen), hat er den einzelnen Unternehmen das Recht der Gestaltung ihrer PPR abzukaufen. Dabei ist denkbar bzw. sogar zu erwarten, dass die Unternehmen nicht nur staatliche (Ausgleichs-)Zahlungen einfordern würden, mit denen sie jeweils das individuelle Wohlfahrtsniveau erreichen würden, das sie ohne die staatliche Involvierung hätten, sondern dass sie vielmehr anstreben würden, die Zahlungsbereitschaft des Staates dafür (zumindest weitgehend) abzuschöpfen, dass er die Gestaltung des PPR nach seinen Vorstellungen (und damit gemäß dem aufgezeigten Soll-Konzept) vornehmen kann. Dabei können einzelne SPFV-Unternehmen als „Veto-Spieler" agieren und versuchen, so erhöhte staatliche Zahlungen zu erhalten. (Auch) infolgedessen wäre zu erwarten, dass bei einem derartigen staatlichen Vorgehen erhebliche Transaktionskosten anfallen würden. Bei einer Gesamtbetrachtung würde diese (alternative Ausgestaltungs-)Variante der i-Konzessionen-Lösung, bei der der Staat das Recht (zurück-)kauft die Gestaltung des PPR vorzunehmen, extrem negativ zu beurteilen sein. In jedem Fall wäre diese Variante sehr ineffizient und außerdem ist die Effektivität im Kontext der zu erwartenden potentiell hohen Transaktionskosten fraglich. Daher wird diese Variante der i-Konzessionen-Lösung im Folgen nicht weiter berücksichtigt.

(Alternative Ausgestaltungs-)Variante: Staat etabliert Vorgaben zur Gestaltung des PPR und kompensiert die SPFV-Unternehmen dafür

Eine andere Variante der i-Konzessionen-Lösung ist, dass der Staat die Unternehmen gesetzlich verpflichtet, die Gestaltung der (einzelnen) PPR (und damit auch des sich aus diesen ergebenden Gesamt-PPR) nach seinen Vorgaben umzusetzen, sodass das (Gesamt-)PPR gemäß dem aufgezeigten Soll-Konzept ausgerichtet ist; dabei würde der Staat auch Vorgaben bezüglich Preisen bzw. Preisniveaus (für konkrete Produkte) etablieren. Im Gegenzug würde der Staat sich verpflichten, die Unternehmen für (etwaige) wirtschaftliche Nachteile zu kompensieren, die sie hierdurch (im Vergleich zu einer Situation ohne entsprechende staatliche Vorgaben) erleiden. Einem derartigen Vorgehen dürften im Übrigen keine grundgesetzlichen Hindernisse entgegenstehen, was hier jedoch nicht vertieft betrachtet werden soll. Zu erwarten wären jedoch erhebliche Herausforderungen bei der Umsetzung.

Damit Flex-Tickets ihre Funktion effektiv erfüllen können, Mobilitätsoptionen zu gewährleisten, müssten die einzelnen Anbieter grundsätzlich in ihren Zügen stets ausreichende Plätze für diese bzw. ihre Inhaber vorhalten. Ferner sind Verständigungen zur Einnahmeaufteilung zwischen verschiedenen Anbietern „herzustellen", die bzw. deren Züge von Nachfragern auf Relationen bzw. bei Verbindungen „genutzt" werden, die nicht von einem Unternehmen (alleine) angeboten werden. Dies gilt auch für die Aufteilung der Einnahmen durch den Verkauf von Rabatt-Karten. Auf staatlicher Seite würde nicht nur (wie auch bei der BAT-ÖPP-Lösung) die Aufgabe bestehen, Vorgaben zum PPR zu etablieren, was den Aufbau (oder zumindest den Einbezug) entsprechenden Wissens erfordert, sondern auch die Umsetzung dieser Vorgaben auf der Seite der Unternehmen und dabei auch erforderliche Abstimmungen zwischen den

Unternehmen (bzw. die Ergebnisse dieser Abstimmungen) zu überwachen. Es ist fraglich, dass diese Herausforderungen effektiv bewältigt werden können. In jedem Fall werden erhebliche (Transaktions- und andere) Kosten dabei anfallen, diesen (und weiteren) Herausforderungen zu begegnen. Daher ist die i-Konzessionen-Lösung hinsichtlich des PPR auch in der (mit den wenigsten Nachteilen verbundenen alternativen Ausgestaltungs-) Variante, bei der staatliche Vorgaben hinsichtlich des PPR etabliert werden, deutlich schlechter zu bewerten als DB-FV-GO-Lösung (und auch als die BAT-ÖPP-Lösung). Wenn hinsichtlich der Kompensation der einzelnen Unternehmen (sogar) angestrebt wird, dass diese nicht nur im Durchschnitt und vom Erwartungswert her fair kompensiert werden, sondern dass – so wie dies in analoger Weise bei der Regulierung monopolistischer Anbieter von Infrastrukturnetzen vom Grundsatz her praktiziert wird – jedes einzelne Unternehmen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eine Kompensation erhält, die seine jeweiligen (wirtschaftlichen) Nachteile infolge der staatlichen Vorgaben nicht unterschreitet, dann sind in die staatlichen (Kompensations-)Zahlungen „Puffer“ einzukalkulieren, was die Effizienz im Kontext von Informationsasymmetrien (zwischen Staat und Unternehmen) zusätzlich beeinträchtigt.

3.2.4.3 e-Konzessionen-Lösung und mögliche staatliche Vorgaben zur Gestaltung des PPR

Die e-Konzessionen-Lösung würde sich von der BAT-ÖPP-Lösung in jedem Fall dadurch unterscheiden, dass Produkte durch die einzelnen Konzessionäre verkauft würden und die von den Nachfragern stammenden (Verkaufs-)Erlöse (zumindest zunächst) an die Konzessionäre fließen würden. Ansonsten könnte aber vom Staat bzw. konkret vom BAT in den Konzessionsverträgen vorgegeben werden, dass das PPR vollumfänglich durch den BAT determiniert wird und dabei auch während der Konzessionslaufzeit modifiziert werden kann. Auf diese Weise würde die e-Konzessions-Lösung hinsichtlich des PPR grundsätzlich ähnlich „funktionieren“ wie die BAT-ÖPP-Lösung und wäre dementsprechend ähnlich zu bewerten. Damit einhergehend bietet es sich an, in den einzelnen Konzessionsverträgen den SPFV-Unternehmen als Konzessionären ein bestimmtes (Ziel-)Niveau an Vergütungszahlungen zuzusichern. Insoweit die einzelnen Unternehmen ihre jeweiligen Ziel-Vergütungen nicht über (nicht zuletzt durch Vorgaben des BAT zum PPR beeinflusste) Verkaufserlöse erzielen, erhalten sie (Differenz-)Zahlungen des Staates. Dabei können die staatlichen (Differenz-)Zahlungen – speziell bei Konzessionen für nachfragestarke und ertragreiche Lose – auch ein negatives Niveau aufweisen. Auf diese Weise würden die Konzessionen ÖPP-Verträgen (und die e-Konzessionen- der BAT-ÖPP-Lösung) nahezu entsprechen.

Denkbar ist allerdings auch, die e-Konzessionen weniger den ÖPP-Verträgen anzunähern und vielmehr in den Konzessionsverträgen die Freiheitsgrade für die Konzessionäre hinsichtlich der Gestaltung des PPR nur in einem deutlich geringeren Umfang einzuschränken. Allerdings ist anzumerken, dass dann ein PPR zu erwarten ist, das einen entsprechenden „Abstand“ zum Soll-PPR aufweist. Alternativ könnten nachträgliche staatliche Eingriffe (durch den BAT) erfolgen, was dann jedoch mit ähnlichen Herausforderungen einhergeht, wie sie mit Bezug zur i-Konzessionen-Lösung thematisiert worden sind. Dies wäre in einer analogen Weise zur i-Konzessionen-Lösung negativ zu beurteilen. Zumindest läge jedoch gegenüber der i-Konzessionen-Lösung der Vorteil vor, dass ein BAT sich (in einer

unkomplizierteren und effektiveren Weise) den Zugriff auf Wissen bezüglich des Nachfrageverhaltens (über entsprechende Regelungen in den (expliziten) Konzessionsverträgen) sicherstellen könnte.

3.2.4.4 Übergreifende Beurteilung der Organisations-Lösungen (auch unter Berücksichtigung von (alternativen Ausgestaltungs-)Varianten)

Bei einer vergleichenden Beurteilung der Organisations-Lösungen hinsichtlich des (Gestaltungs- und Themen-)Bereichs des PPR ist festzuhalten, dass die DB-FV-GO-Lösung große Vorteile aufweist. Die BAT-ÖPP-Lösung ist ebenso recht positiv, jedoch schlechter als die DB-FV-GO-Lösung zu beurteilen. Auch in der geeignetsten Ausgestaltungsvariante, bei der staatliche Vorgaben zum PPR etabliert und die Unternehmen dafür kompensiert werden, weist die i-Konzessionen-Lösung deutliche Schwächen auf. Die e-Konzessionen-Lösung ist bei geeigneter Ausgestaltung ähnlich wie die BAT-ÖPP-Lösung zu beurteilen. Aber auch eine nahezu so negative Bewertung wie bei der i-Konzessionen-Lösung ist bei einer entsprechend „ungünstigen“ Ausgestaltung „erreichbar“.

3.2.5 Anhang: (Kurz-) Darstellung und Einordnung des PPR in der Schweiz, in Österreich, in Japan und in Deutschland

In der Schweiz ist die Fernverkehrssparte der staatseigenen SBB AG für den überwiegenden Teil des SPFV verantwortlich.[20] Dafür ist sie mit einer entsprechenden langfristigen Konzession ausgestattet. Für kleinere Bestandteile des SPFV-Netzes sind Konzessionen an andere (Bahn-) Unternehmen vergeben, die sich überwiegend im öffentlichen Eigentum befinden und ansonsten (u.a.) im SPNV tätig sind. Diese Unternehmen können Synergieeffekte zwischen ihren SPFV-Konzessionsstrecken und ihren SPNV-Aktivitäten realisieren. Die Gestaltung des PPR erfolgt in der Schweiz gemäß öffentlichen Vorgaben integriert zunächst über die SBB und die weiteren im SPFV tätigen Unternehmen hinweg und deckt ferner sowohl den SPFV als auch den SPNV ab. Das PPR entspricht in seinen Grundzügen dem in Abschnitt 3.2.2 herausgearbeiteten Soll-PPR. Erwähnenswert ist, dass zu Zeiten von (erwarteter oder unerwarteter) hoher Nachfrage das Bestreben besteht, die Kapazität im SPFV (kurzfristig) auszuweiten, was (auch) durch die Verlängerung von Zügen durch Verstärkungsmodule erfolgt.

In Österreich ist die staatseigene ÖBB das größte Unternehmen im SPFV. Für die nicht eigenwirtschaftlich (ohne Staatszuschüsse) abdeckbaren SPFV-Netzbestandteile ist die ÖBB mit einer staatlichen Konzession ausgestattet. Auf eigenwirtschaftlich betreibbaren Strecken ist einer freier Markteintritt („Open Market“) möglich und neben der ÖBB ist dort auch die Westbahn („WESTbahn Management GmbH“) tätig, die sich in privatem Eigentum befindet. Die ÖBB bietet Flex- und Fix-Tickets an. Die Gestaltung des PPR durch die Westbahn erfolgt desintegriert. Somit können Inhaber von Flex-Tickets der ÖBB keine Züge der Westbahn nutzen, jedoch bietet die ÖBB auch auf den Netzbestandteilen, wo die Westbahn „aktiv“ ist, zumindest in einer relativ hohen Frequenz Zugverbindungen an. Vom Staat ist zwischenzeitlich eine 100%-Rabattkarte („Klimaticket“) für den gesamten österreichischen SPFV und SPNV eingeführt und insofern in die Freiheit der Unternehmen zur Gestaltung des PPR und deren wirtschaftliche Strategien („Geschäftsmodelle“) eingegriffen worden. Als Gegenleistung für die Pflicht zur Akzeptanz des Klimatickets erhalten die SPFV-Unternehmen staatliche (Ausgleichs-)Zahlungen. Bei

[20] Die Darstellungen in diesem Abschnitt basieren weitgehend auf LEISTER (2023).

einer Gesamtbetrachtung ähnelt die Struktur des PPR im österreichischen SPFV damit umfassend den vorstehenden (in Abschnitt 3.2.2) vorgestellten Überlegungen bezüglich eines Soll-PPR.

In Japan sind verschiedene (überwiegend) private Eisenbahnunternehmen im SPFV tätig, die jeweils regionale (Tätigkeits-)Schwerpunkte aufweisen und dort Monopolstellungen innehaben. Die Gestaltung der PPR der (einzelnen) SPFV-Anbieter hat sich historisch entwickelt und hat staatliche Vorgaben zu berücksichtigen, d.h. die privaten Unternehmen können nicht frei (im Sinne von unreguliert) agieren. Infolgedessen ist die Freiheit der Unternehmen zur Erhöhung des Preisniveaus eingeschränkt. Bemerkenswert ist jedoch vor allem, dass im japanischen SPFV vor allem Flex-Tickets vorgesehen sind. Insofern korrespondiert das (Gesamt-)PPR in Japan mit den (in Abschnitt 3.2.2 vorgestellten) entsprechenden Überlegungen bezüglich eines Soll-PPR.

Das PPR der DB-Fernverkehrssparte beinhaltet Flex-Tickets und Fix-Tickets sowie Rabatt-Karten und dabei (neben Nachlässen von 25% und 50% auf die Preise Flex-Tickets gewährenden Rabatt-Karten) auch eine 100%-Rabatt-Karte. Damit besteht eine gewisse Nähe des PPR der DB-Fernverkehrssparte zu dem (in Abschnitt 3.2.2 herausgearbeiteten) Soll-PPR. Bei der Preisbildung bei den Flex-Tickets ist in den vergangenen Jahren stärker die Nachfragesituation auf Relationen und Zugverbindungen sowie zu bestimmten Zeiten berücksichtigt worden. So differieren die Flex-Ticket-Preise je nach Wochentag. Außerdem hat die DB-Fernverkehrssparte in einem gewissen Umfang ein dynamisches Pricing bei Flex-Tickets eingeführt. Die PPR von der DB-Fernverkehrssparte und Flixtrain sind desintegriert. Flixtrain bietet ausschließlich Fix-Tickets an. Es erscheint nicht unplausibel, dass der angestiegene Marktanteil von Flixtrain und der intermodale Wettbewerber Flixbus Druck auf die Preise der Fix-Tickets der DB-Fernverkehrssparte ausüben. Im Bereich der Flex-Tickets hingegen verfügen Flixtrain und Flixbus über keine Angebote, was die Fragen aufwirft, inwieweit die DB-Fernverkehrssparte hier über (zu Mehrinnahmen führende) Preiserhöhungsspielräume verfügt und inwieweit sie diese bereits genutzt hat oder in den kommenden Jahren nutzen wird.

3.3 Leistungserstellung

Die Frage der Umsetzungsverantwortung für den Fahrplan und damit der Leistungserstellung stellt sich im SPFV in grundsätzlich analoger Weise zum SPNV. Allerdings liegen die folgenden Unterschiede vor:

- Die Spezifität und Kapitalintensität der Fahrzeuge im SPFV ist höher als im SPNV.[21]
- Im SPFV ist der Bund der Bereitstellungsverantwortliche, im SPNV liegt diese Verantwortung hingegen bei den Ländern. Während sich auf Ebene einzelner Länder die Frage stellt (bzw. insbesondere bei kleineren Ländern stellen kann), ob die dort (insgesamt) zu erbringende Leistung im SPNV die Realisierung von Synergieeffekten erlaubt, steht dies im SPFV auf Ebene des Bundes außer Frage.
- Im SPFV gibt es (mit der DB-Fernverkehrssparte) ein öffentliches (SPFV-)Unternehmen im Eigentum des (bereitstellungsverantwortlichen) Bundes, während es im SPNV nur in Ausnahmefällen öffentliche (SPNV-)Unternehmen im Eigentum der jeweiligen Länder gibt.

[21] Vgl. hierzu auch die diesbezügliche Einschätzung in BRENCK ET AL. (2004, S. 77 f.).

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der (mit Bezug zum SPNV durchgeführten) Analysen in BECKER ET AL. (2020) ist die Ausgestaltung und Eignung der verschiedenen Organisations-Lösungen hinsichtlich der Leistungserstellung im SPFV (und dies mit speziellem Blick auf das Ziel der Kosten-Effizienz) wie folgt zu beurteilen:

- Eine (Inhouse-)Beauftragung einer sich im Eigentum des Bundes befindlichen DB-FV-GO als „Eigenerstellungs-Lösung" ist (im Kontext der Spezifität und Kapitalintensität im SPFV, die höher sind als im SPNV) offensichtlich die klare Vorzugslösung. Mit der ***DB-FV-GO-Lösung*** können die Kosten der Leistungserstellung minimiert werden und damit wird das Ziel der (Kosten-)Effizienz (effektiv) erreicht. Es bietet sich jedoch auch bei der DB-FV-GO als öffentlichem Unternehmen an, dass sich der Bund durch die Gewährung von Bürgschaften oder die Bereitstellung von Kapital direkt in die Finanzierung des Rollmaterials „einmischt", um Kapitalkosten (weiter) zu reduzieren und zu minimieren. Als ein Vorbild für derartige staatlichen Aktivitäten kann beispielsweise die Unterstützung der Republik Österreich für die Kapitalaufnahme durch das staatliche Autobahnbetreiber-Unternehmen ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) dienen.[22]
- Im Falle einer Implementierung der ***BAT-ÖPP-Lösung*** wäre auf Seiten des BAT eine Beschaffungsstrategie zu definieren. Dabei wäre vom BAT insbesondere darüber zu entscheiden, ob er die Leistungserbringung im SPFV und die wesentlichen dabei anfallenden Aufgaben gemeinsam und somit gebündelt oder in einzelne Leistungspakete separiert und damit entbündelt an die Auftragnehmer im Rahmen von (langfristigen) ÖPP-Verträgen übertragen will.[23] In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Aufgaben (i) des Betriebs und damit der Verkehrsleistungserbringung, (ii) der Bereitstellung und Finanzierung der (auch als Rollmaterial bezeichneten) Züge sowie (iii) der Wartung und Instandhaltung der Züge zu differenzieren. Sofern kein gebündeltes Leistungspaket definiert wird, ist zu entscheiden, inwieweit die wesentlichen Aufgabenbereiche jeweils einzeln oder teilweise doch in „kleinen" gebündelten Leistungspaketen zusammengefügt vergeben werden sollen. Im Falle eines entbündelten Vorgehens sind vom BAT Aufgaben bei der Definition und Kontrolle der Schnittstellen zwischen diesen Aufgabenbereichen zu übernehmen, welche Grenzen der einzelnen Leistungspakete darstellen. Zusätzlich bzw. ggf. sogar vorgelagert ist über die horizontale Losgrößenbildung zu entscheiden und zu definieren, welche Gebiete bzw. Linien einzelne ÖPP-Verträge umfassen sollen. Davon ausgehend, dass ein BAT über das Wissen bezüglich der Vergabe und Administration entbündelter Verträge verfügt, ist vom Grundsatz her zunächst eine staatliche Involvierung in die Rollmaterialbereitstellung und -finanzierung (deutlich) zu empfehlen, was die Kapitalkosten und damit letztendlich die Gesamtkosten in einem relevanten Ausmaß senken wird. Weitere Fragen der Losgrößengestaltung und „(Ent-)Bündelungs-Strategie" erfordern Detailbetrachtungen, die an dieser Stelle unterbleiben sollen. In jedem Fall ist empfehlenswert, dass vom BAT so genannte „Brutto-Verträge" vergeben werden, mit denen den Unternehmen

[22] Vgl. dazu z.B. NAUSCHNIGG (2015)

[23] Dabei stellen sich grundsätzlich die gleichen Gestaltungsfragen, die bei der Anwendung des ÖPP-Ansatzes im Rahmen der Beschaffung von SPNV-Verkehrsleistungen vorliegen; vgl. dazu auch BECKER / RYNDIN (2015).

das Nachfragerisiko (weitgehend) abgenommen wird. Letztendlich ist jedoch auch bei einer bestmöglichen Umsetzung der BAT-ÖPP-Lösung davon auszugehen, dass merklich höhere Kosten als bei der DB-FV-GO-Lösung anfallen werden.

- In Abhängigkeit ihrer Ausgestaltung können die Unterschiede zwischen der ***e-Konzessionen-Lösung*** und der BAT-ÖPP-Lösung – wie auch bereits in Abschnitt 3.2.4.3 thematisiert – gering sein und sich insbesondere auf die Zahlungs- und Vergütungsflüsse zwischen den SPFV-Nutzern und den SPFV-Unternehmen beziehen. Insofern sind die vorstehenden aufgezeigten Ausgestaltungsfragen und ausgesprochenen Ausgestaltungsempfehlungen bezüglich der Leistungserstellung bei der BAT-ÖPP-Lösung ebenso für die e-Konzessionen-Lösung von Relevanz. Allerdings sind im Rahmen der e-Konzessionen-Lösung auch ganz andere Vorgehensweisen denkbar, die sich jedoch eher negativ auf die (Kosten-)Effizienz auswirken würden; denkbar ist z.B. ein Verzicht auf eine öffentliche Involvierung in die Rollmaterialbereitstellung und -finanzierung.
- Bei der ***i-Konzessionen-Lösung*** liegt nahe, dass die SPFV-Unternehmen grundsätzlich gebündelt für sämtliche Aufgaben im Bereich der Leistungserstellung zuständig sind. Allenfalls als zum Grundgedanken dieser (der Open Market-Lösung nahen) i-Konzessionen-Lösung passend kann eine öffentliche Unterstützung bei der Finanzierung von Rollmaterial angesehen werden. Im Vergleich zur e-Konzessionen-Lösung (und zur BAT-ÖPP-Lösung) sind eher kürzere (und allenfalls gleichlange) Laufzeiten der (Systemtrassen als) impliziten Konzessionen (im Vergleich zu den expliziten Konzessionen bzw. den ÖPP-Verträgen) zu erwarten. Mit diesen (Ausgestaltungs-)Eigenschaften einher gehen eine umfangreichere Risikotragung und eine weniger effektive Absicherung von spezifischen Investitionen auf Seiten der SPFV-Unternehmen, was für erhöhte Kosten dieser Lösung im Vergleich zu der (in einer sinnvollen Wiese ausgestalteten) BAT-ÖPP-Lösung (und analog zu einer e-Konzessionen-Lösung) spricht. Bei einzelnen Systemtrassen (als impliziten Konzessionen) ist denkbar, dass diese bzw. der SPFV „auf“ diesen (System-)Trassen – und dies ggf. in besonderer Weise dann, wenn vom Staat (wie in Abschnitt 3.2.4.2 thematisiert) Vorgaben bezüglich der Gestaltung des PPR und vor allem bezüglich der Höhe des Preisniveaus etabliert werden – aus betriebswirtschaftlicher Sicht unrentabel sind. Dann könnte der Staat Zuschüsse für die Übernahme des SPFV im Rahmen der entsprechenden Systemtrasse anbieten und die Systemtrasse würde dem SPFV-Unternehmen zugeordnet werden, welches die geringsten Zuschüsse einfordert; dies tangiert im Übrigen die Frage der Netzwerk-internen Querfinanzierung, auf die nachfolgend (in Abschnitt 3.4) noch eingegangen wird. Bei betriebswirtschaftlich rentablen und ggf. sogar höchst lukrativen Systemtrassen stellt sich damit einhergehend die Frage, ob diese versteigert und Übergewinne auf Seiten der SPFV-Unternehmen damit (nach Möglichkeit) verhindert werden (sollen) oder ob diese in einer Weise (z.B. aufgrund von „Großvaterrechten“) vergeben werden, die vielmehr die Realisierung von Übergewinnen auf Unternehmensseite erlaubt. Dies tangiert (wiederum) die Frage der (Kosten-)Effizienz. Letztendlich spricht bei einer Gesamtbetrachtung vieles dafür, dass mit Blick auf das Ziel der (Kosten-)Effizienz die i-Konzessionen-Lösung besondere Nachteile aufweist. Allerdings ist bei der Beurteilung dieser Lösung (auch) mit Bezug zur Leistungserstellung eine besondere Vorsicht geboten. Wenn beispielsweise ein öffentliches

Unternehmen hohe Marktanteile aufweist und dieses nur begrenzt gewinnorientiert agiert, sondern vielmehr (aufgrund von (ggf. lediglich implizitem) Eigentümerdruck) eine gewisse interne Querfinanzierung durchführt, dann dürfte dies eine (ggf. deutlich) andere Bewertung der i-Konzessionen-Lösung rechtfertigen.

Im Rahmen der vorstehenden Beurteilungen der „Performance" der verschiedenen Organisations-Lösungen hinsichtlich der Leistungserstellung im SPFV ist implizit berücksichtigt, dass die Durchführung des SPFV eine gewisse Komplexität aufweist und Herausforderungen hinsichtlich der Kontrahierbarkeit bestehen; nicht zuletzt aus diesen Gründen ist die DB-FV-GO-Lösung als Vorzugslösung anzusehen. Diese Herausforderungen sind jedoch als (nochmal etwas) erhöht anzusehen, wenn – wie in den Abschnitten 3.1 und 3.2 bereits thematisiert – angestrebt wird, dass bei Nachfragespitzen die Kapazität erhöht wird, was insbesondere durch verlängerte und zusätzliche Züge umgesetzt werden kann. Einhergehend mit diesen erhöhten Herausforderungen steigt die Vorteilhaftigkeit der DB-FV-GO-Lösung weiter an. Unabhängig davon wären auch im Rahmen der BAT-ÖPP- und der e-Konzessionen-Lösung vertragliche Regelungen bezüglich derartiger Kapazitätsausweitungen umsetzbar. Jedoch dürften bei diesen Lösungen erhöhte Kosten dafür anfallen. Im Rahmen der i-Konzessionen-Lösung hingegen ist der Anreiz für die einzelnen Unternehmen begrenzt bzw. nicht vorhanden, Vorsorge für eine Ausweitung der Kapazitäten zu Spitzenzeiten zu treffen, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll ist. Spezifische diesbezügliche Vereinbarungen mit dem Bund sind zwar denkbar, passen jedoch nicht zum Grundgedanken dieser Lösung und dürften in besonderer Weise mit Mehrkosten einhergehen.

3.4 SPFV-Netzwerk-interne Querfinanzierung

Anknüpfend an die Erläuterungen der (Gestaltungs-)Frage der Umsetzung der SPFV-netzinterne Querfinanzierung in Abschnitt 2.2.2 ist zu konstatieren, dass sowohl im Rahmen der ***DB-FV-GO-Lösung*** als auch der ***BAT-ÖPP-Lösung*** die netzwerk-interne Querfinanzierung zwischen Rosinen- und Zitronen-Bereichen des SPFV-Netzes unkompliziert (und somit effektiv und effizient umgesetzt werden kann).[24] Bei der ***i-Konzessionen-Lösung*** bestehen zwei grundsätzliche Ansätze und (Vorgehens-)Optionen zur Abschöpfung von Übergewinnen im Bereich der Rosinen:

- ***„Ex post-Abschöpfungs-Ansatz"***: Insoweit die SPFV-Unternehmen im Bereich der Rosinen Übergewinne erzielen, müssen sie diese beim so genannten „ex post-Abschöpfungs-Ansatz" vollständig oder anteilig an den Bund abgeben, der diese zur Förderung des SPFV im Bereich der Zitronen einsetzt. Die bestehenden Informationsasymmetrien zwischen dem Bund und den SPFV-Unternehmen werden allerdings dazu führen, dass zum einen die Unternehmen versuchen und dabei zumindest teilweise erfolgreich sein werden, Übergewinne zu verstecken. Zum anderen entstehen durch eine derartige (nachträgliche) Gewinnabschöpfung Fehlanreize auf Seiten der Unternehmen, was deren Effizienz negativ beeinflussen wird. Indem der Staat die Übergewinne nur anteilig (z.B. zu 75%) abschöpft kann eine Reduktion der aufgezeigten Probleme erreicht werden.

[24] Dies gilt uneingeschränkt auch dann, wenn das Preisniveau für Tickets im Bereich der Zitronen – wie in Abschnitt 3.2.2.2.2 mit Bezug zu Flex-Tickets als Idee „in den Raum gestellt" – reduziert sein sollte.

- ***„Ex ante-Fixzahlungs-Ansatz“***: Beim „ex ante-Fixzahlungs-Ansatz“ müssen die SPFV-Unternehmen hingegen im Bereich der Rosinen vor einzelnen Perioden Fixzahlungen leisten, mit denen die erwarteten Übergewinne ex ante abgeschöpft werden sollen, um damit den SPFV im Bereich der Zitronen zu unterstützen. Vorteil dieses Ansatzes ist, dass bei den Unternehmen keine Fehlanreize hinsichtlich ihres effizienten Agierens vorliegen und dass keine Überwachung der Unternehmen erforderlich ist, um Gewinne abzuschöpfen. Allerdings sind die betroffenen Unternehmen dem Risiko ausgesetzt, ob ihre wirtschaftliche Performance im Bereich der Rosinen wie erwartet ist; die mit der Tragung dieses Risikos auf Seiten der Unternehmen einhergehenden Kosten reduziert die (ex ante) erzielbaren (Fix-)Zahlungen der Unternehmen. Wie bereits vorstehend (in Abschnitt 3.3) thematisiert ist denkbar, die Höhe der Fixzahlungen als Vergabekriterium für Systemtrassen zu „nutzen“, wenn – was zu erwarten ist – mehrere Unternehmen daran interessiert sind, (einzelne) Systemtrassen im Bereich der Rosinen zugesprochen zu bekommen. Alternativ ist die Höhe der ex ante-Fixzahlungen administrativ festzusetzen, bevor sich Unternehmen für die entsprechenden Systemtrassen bewerben. Inwieweit es auf diese Weise gelingt, (einerseits) nicht zu niedrige Zahlungsverpflichtungen festzusetzen (und andererseits nicht sämtliche Unternehmen durch zu hohe Beträge von einem Interesse an den entsprechenden Systemtrassen abzuhalten), wird wesentlich vom Wissensstand auf Bundesseite bezüglich Kosten- und Nachfragekonstellationen im Bereich der „Rosinen-Systemtrassen“ abhängen.

Auf eine der dargestellten Weisen, die jeweils mit spezifischen Vor- und Nachteilen einhergehen, kann und sollte es auch bei der i-Konzessionen-Lösungen gelingen, eine SPFV-netzwerk-interne Querfinanzierung umzusetzen, indem bei den Rosinen Mittel erhoben werden, die zur Unterstützung der Zitronen eingesetzt werden. Allerdings ist davon auszugehen, dass dies weniger effektiv bzw. (aufgrund von Ineffizienzen und „Mittelverlusten“ aufgrund von Informationsasymmetrien) weniger effizient gelingt als bei der DB-FV-GO-Lösung und der BAT-ÖPP-Lösung.

Bei der ***e-Konzessionen-Lösung*** gilt auch hinsichtlich der Umsetzung der netzwerk-internen Querfinanzierung, dass diese (durch die Zuordnung von Nachfrage- und Vermarktungs- und damit des Erlösrisikos) auf eine Weise ausgestaltet werden kann, die (wiederum) eine ähnliche Beurteilung wie die der BAT-ÖPP-Lösung rechtfertigt. Aber auch eine Ausgestaltung, die zu einer Nähe der e-Konzessionen- zur i-Konzessionen-Lösung führt, ist denkbar und würde zu einer dementsprechend schlechteren Beurteilung mit Bezug zur Umsetzung einer SPFV-Netzwerk-internen Querfinanzierung führen.

Anzumerken ist, dass bislang davon ausgegangen worden ist, dass die SPFV-Netzwerk-interne Querfinanzierung auf öffentlicher Seite durch einen BAT (oder direkt innerhalb der DB-FV-GO) oder durch den Bund erfolgt. Alternativ wäre auch denkbar, dass diese Aufgabe auf Ebene der DB InfraGO „angesiedelt“ wird und dass bevorzugt erhöhte Trassenpreise (im Bereich der Rosinen) und reduzierte Trassenpreise (im Bereich der Zitronen) „eingesetzt“ werden, um die Querfinanzierung durchzuführen.

3.5 (Endkunden-) Preis-Niveau im SPFV

(Erhöhte) staatliche Zuschüsse für den SPFV, mit denen das Preisniveau für die Endkunden gesenkt wird, könnten (bzw. dürften vermutlich) aus gesamtwirtschaftlicher Sicht – speziell wenn Verbindungen und Strecken damit nicht adressiert werden, in denen es (insbesondere auch langfristig) Kapazitätsengpässe im SPVF im Speziellen und im Schienennetz im Allgemeinen gibt – grundsätzlich positiv zu beurteilen sein und würden zu einer gewissen Verlagerung vom MIV zum SPFV führen, was jedoch im Rahmen dieser Studie nicht vertieft beleuchtet werden kann. In jedem Fall dürften derartige Zuschüsse besonders effektiv sein, wenn diese in einer berechenbaren Weise (und grundsätzlich auf einem konstanten Niveau) gewährt werden.

Im Rahmen der ***DB-FV-GO-Lösung*** und der ***BAT-ÖPP-Lösung*** kann diese Bezuschussung unkompliziert umgesetzt werden. Im Rahmen der ***i-Konzessionen-Lösung*** ist denkbar, dass (insbesondere) im Falle eines geringen Wettbewerbsdrucks und Schwierigkeiten bei der Abschöpfung von Übergewinnen bei SPFV-Unternehmen in Rosinen-Bereichen der staatliche Mitteleinsatz etwas weniger effektiv hinsichtlich einer Reduktion des Endkundenpreisniveaus wäre. Die Bewertung der ***e-Konzessionen-Lösung*** ist wiederum von deren Ausgestaltung (und ihrer Nähe entweder zur BAT-ÖPP- oder zu i-Konzessionen-Lösung) abhängig. Wie auch bei der Umsetzung der SPFV-Netzwerk-internen-Querfinanzierung ist als eine Maßnahme zur Reduktion des Endkundenpreisniveaus denkbar, keine direkten staatlichen Zuschüsse an die SPFV-Unternehmen zu gewähren, sondern diesen (zumindest teilweise) die Mittel indirekt zukommen zu lassen, in dem die DB InfraGO (in einem erhöhten Umfang) staatliche Mittel erhält und diese zur Reduktion der Trassenpreise einsetzt.

Als ein Argument gegen staatliche Zuschüsse an den SPFV speziell zur Senkung des Endkundenpreisniveaus kann im Übrigen angeführt werden, dass die mit der Vorgabe einer Eigenwirtschaftlichkeit an den SPFV einhergehende politische Selbstbindung politische Transaktionskosten vermeidet, die anfallen, wenn über die Höhe von entsprechenden Zuschüssen zu entschieden würde und wenn Maßnahmen getroffen würden, mit denen eine langfristige Berechenbarkeit des Zuschussniveaus (mehr oder weniger gut) sichergestellt werden könnte. Grundsätzlich ist dieses Argument (als eines von mehreren relevanten Argumenten) als relevant anzuerkennen. Allerdings ist anzumerken, dass auch bei formaler Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit an den SPFV über verschiedene (weitere) Finanzierungskanäle, die vom öffentlichen (Bundes-)Haushalt zum Eisenbahnsystem bestehen, letztendlich das Endkundenpreisniveau im SPFV beeinflusst werden kann und in der Praxis beeinflusst wird. Dies relativiert die Bedenken gegen eine Abkehr vom Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit im SPFV. Nicht zuletzt sei angemerkt, dass (auch bei dieser Fragestellung) eine Vielzahl von Aspekten und Argumenten abzuwägen sind und eine Entscheidung auf Basis einer Gesamtbetrachtung (dieser Aspekte und Argumente) zu fällen ist.

3.6 Fazit

Die Analyse der wesentlichen Handlungsalternativen zur (Re-)Organisation des deutschen SPFV-Sektors in diesem Abschnitt, die mit Bezug zu den (Themen- und Gestaltungs-) Bereichen

- der Fahrplanerstellung,
- der Gestaltung des Produkt- und Preis-Regimes (PPR),

- der Leistungserstellung,
- der Umsetzung der SPFV-internen Querfinanzierung sowie
- der zielgerichteten Beeinflussung des Preisniveaus für die Endkunden,

und unter der Annahme einer (vorherigen) erfolgreichen Implementierung der einzelnen Organisations-Lösungen durchgeführt worden ist, hat aufgezeigt, dass die DB-FV-GO-Lösung eindeutig als Vorzugslösung einzuordnen ist. Zunächst ist die BAT-ÖPP-Lösung als weniger geeignet einzuordnen. Insbesondere sind bei dieser Lösung größere Defizite hinsichtlich der (Kosten-)Effizienz im Bereich der Leistungserstellung zu erwarten, aber sie weist auch weitere, jedoch (im Vergleich zum Nachteil hinsichtlich der (Kosten-)Effizienz) eher geringfügige Nachteile (gegenüber der DB-FV-GO-Lösung) auf. Die e-Konzessionen-Lösung ist bei einer geeigneten Ausgestaltung, durch die u.a. dem BAT umfassende Rechte hinsichtlich der Gestaltung des PPR zuordnet werden, ähnlich wie die BAT-ÖPP-Lösung einzuordnen, ist jedoch in anderen Ausgestaltungsvarianten (mehr oder weniger) deutlich negativer zu beurteilen. Am negativsten ist bei einer Gesamtbetrachtung die i-Konzessionen-Lösung zu bewerten. Allerdings ist anzumerken, dass bislang davon ausgegangen ist, dass bei den „Wettbewerbslösungen“ (und damit bei der BAT-ÖPP-, der e-Konzessionen- und der i-Konzessionen-Lösung) Unternehmen im SPFV tätig sind, die (rein) gewinnorientiert agieren. Wenn jedoch beispielsweise bei (einer durch staatliche Vorgaben bezüglich der Gestaltung des PPR modifizierten Variante) der i-Konzessionen-Lösung ein öffentliches Unternehmen hohe Marktanteile aufweist und dieses nicht primär gewinnorientiert agiert, sondern vielmehr (aufgrund von (ggf. lediglich implizitem) Eigentümerdruck) lediglich auf ein „schwarze Null“-Ziel ausgerichtet ist und ansonsten die Performance des SPFV aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive als (Neben-)Ziel (mit-)verfolgt, dann kann dies eine deutlich positivere Beurteilung dieser Organisations-Lösung für den SPFV rechtfertigen.

4 (Übergreifende) Analyse der grundsätzlichen Handlungsalternativen unter Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten und in diesem Zusammenhang auch von grundgesetzlichen Vorgaben

Die Analysen im vorherigen Abschnitt 3 zu möglichen zukünftigen Organisations-Lösungen für den SPFV in Deutschland werden in diesem Abschnitt ergänzt, indem Pfadabhängigkeiten (und damit auch die Herausforderungen bei der Implementierung der verschiedenen Handlungsalternativen) thematisiert werden und die verschiedenen Handlungsalternativen übergreifend bewertet werden. Ob und inwieweit die einzelnen Organisations-Lösungen (bzw. Varianten von diesen) mit Unionsrecht kollidieren, wird in diesem Abschnitt ausgeklammert und erst im folgenden Abschnitt 5 betrachtet. Grundgesetzliche Regelungen stellen – wie in HERMES / KRAMER / WEISS (2025) aufgezeigt – keine (relevanten) Sperrwirkungen hinsichtlich der betrachteten Organisations-Lösungen dar; am Rande wird diese Thematik in diesem Abschnitt folgend jedoch selektiv kurz angeschnitten.

(GGF. GERINGFÜGIG ZU MODIFIZIERENDE) DB-FV-GO-LÖSUNG (WEITERHIN) ALS VORZUGSLÖSUNG (AUCH BEI BERÜCKSICHTIGUNG VON PFADABHÄNGIGKEITEN)

Im Rahmen der Implementierung der (im vorherigen Abschnitt 3 als Vorzugslösung identifizierten) DB-FV-GO-Lösung bedarf es einer Reform bzw. Neuaufstellung der Ausrichtung und der Eigentümersteuerung bei der DB-Fernverkehrssparte. Durch spezielle einfachgesetzliche Regelungen (u.a. zur direkten Eigentümersteuerung durch den Bund) wird deren Weiterentwicklung zu einer (gemeinwohlorientierten) DB-FV-GO auch innerhalb des (integrierten) DB AG-Konzerns umgesetzt werden können. Die begleitende Etablierung eines BAT geht ebenfalls mit geringem Implementierungsaufwand einher. Dieser BAT hat die Aufgabe der Etablierung und Kontrolle von Vorgaben bezüglich des SPFV gegenüber der DB-FV-GO, was jedoch aufgrund von deren gemeinwohlorientierter Ausrichtung nur mit einem begrenzten Ressourcenbedarf auf BAT-Seiten einhergehen wird. An dieser Stelle kann auf die (eher „schmale“) „Aufstellung“ des Schweizer Bundesamtes für Verkehr (BAV) verwiesen werden, welches als eine Art Aufgabenträger im Bereich des Schweizer SPFV tätig ist.

Zu entscheiden ist, wie mit den bisherigen SPFV-Aktivitäten des Unternehmens Flixtrain im Rahmen der DB-FV-GO-Lösung unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Vorgaben umgegangen werden kann und sollte. In dem Fall, dass DB-FV-GO eine Gesamtnetzkonzession für den SPFV erhält, müsste Flixtrain seine Aktivitäten im SPFV in Deutschland beenden. Zwar dürfte es für einige der von Flixtrain getätigten Investitionen akzeptable Zweitverwertungsmöglichkeiten geben, jedoch erscheint es plausibel, dass eine nicht nur marginale Entwertung von Investitionen erfolgt und gewisse Verluste anfallen. In diesem Zusammenhang kann die Frage aufgeworfen werden, ob eine kompensationslose Erzwingung eines derartigen Marktaustritts aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig wäre. Diese verfassungsrechtliche Frage offen lassend sei angemerkt, dass aus ökonomischer Sicht in jedem Fall vieles dafür spricht, Kompensationsmaßnahmen für Flixtrain vorzusehen, wenn die DB-FV-GO-Lösung implementiert wird. Dies könnte beispielsweise in Form der Gewährung eines ÖPP-Vertrags oder einer Konzession für Bestandteile des SPFV-Verkehrs in einem Umfang und mit einer Laufzeit erfolgen, welche eine Amortisation bereits getätigter Investitionen erlauben. Ein derartiges (zumindest temporäres) „Aufgabengebiet“ für Flixtrain sollte – ohne dass dies im Rahmen dieser Studie jedoch vertieft beleuchtet

werden kann – problemlos in einen vom BAT integrierten durchdachten sowie federführend und überwiegend von der DB-FV-GO verantworteten SPFV eingefügt werden können. Alternativ denkbar wäre auch eine Übernahme der Assets von Flixtrain zu (Netto-)Buchwerten oder Marktpreisen (durch den Bund bzw. durch die DB-FV-GO aufgrund einer entsprechenden Vorgabe des Bundes) in Verbindung mit einer Kompensationszahlung für den erzwungenen Marktaustritt, weil mit diesem eine Entwertung (auch) von Investitionen einhergeht, die nicht in physische Anlagengüter erfolgt sind.

Abschließend kann festgehalten werden, dass bei Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten die DB-FV-GO-Lösung aufgrund der Aktivitäten von Flixtrain geringfügig modifiziert werden sollte. Nichtsdestotrotz ist bei einer Gesamtbetrachtung die Implementierung dieser Lösung als unkompliziert einzuordnen. Daher kann an dieser Stelle bereits festgehalten werden, dass die DB-FV-GO-Lösung auch bei Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten (jedoch noch bei Abstraktion von unionsrechtlichen Regelungen) als klare Vorzugslösung für die (Re-)Organisation des deutschen SPFV anzusehen ist.

Hoher Implementierungsaufwand bei BAT-ÖPP- und e-Konzessionen-Lösung

Im Rahmen der BAT-ÖPP-Lösung und der e-Konzessionen-Lösung kommt dem BAT eine bedeutsame Rolle zu. Er hat nicht nur die Aufgaben der Entwicklung und Umsetzung der Procurement-Strategie zu verantworten, sondern auch die Gestaltung des PPR. Während der BAT bei der DB-FV-GO-Lösung umfangreich auf Ressourcen der (gemeinwohlorientierten) DB-FV-GO zurückgreifen und diese einbinden bzw. beauftragen kann, Details der Gestaltung des PPR zu übernehmen, hat er bei der BAT-ÖPP-Lösung und der e-Konzessionen-Lösung diese Möglichkeit nicht und kann allenfalls Beratungsunternehmen zur Unterstützung einbinden. Daher stellt die Etablierung eines BAT bei diesen Lösungen eine große Herausforderung dar, die zwar in jedem Fall (zumindest langfristig) irgendwie bewältigbar sein wird, aber eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen kann. Zu prüfen wäre ggf., ob und wie u.U. gewisse Bestandteile der DB-Fernverkehrssparte, die mit Vertriebsaufgaben befasst sind und über umfangreiches Nachfragewissen verfügen, in einen BAT „verlagert“ werden könnten.

Bei der BAT-ÖPP-Lösung und der e-Konzessionen-Lösung als „Ausschreibungs-Lösungen“ ist von wesentlicher Bedeutung, wie der Wettbewerb speziell in einer Anfangsphase „in Gang kommen“ wird. Hinsichtlich der DB-Fernverkehrssparte stellt sich die (zumindest im Rahmen dieser Studie nicht ansatzweise beantwortbare) Frage, ob diese ggf. große Wettbewerbsvorteile aufgrund der bei ihr vorhandenen Ressourcen hinsichtlich der Durchführung des SPFV aufweist oder ob bei ihr Wettbewerbsnachteile vorliegen, weil sie infolge von (Fehl- oder zumindest zur neuen Organisations-Lösung nicht passenden) Entscheidungen aus der Vergangenheit auf einem zu hohen Kostenniveau „agiert“.

Letztendlich ist somit in jedem Fall ein deutlich höherer Aufwand der Implementierung bei der BAT-ÖPP-Lösung und der e-Konzessionen-Lösung als bei der DB-FV-GO-Lösung zu erwarten. Außerdem ist das Risiko nicht unerheblich, dass die Implementierung weniger gut gelingt bzw. länger dauert und mit höheren Kosten einhergeht als angestrebt.

Beurteilung der i-Konzessionen-Lösung hängt (auch unter Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten) davon ab …

Da die i-Konzessionen-Lösung in gewisser Hinsicht eine Weiterentwicklung der aktuellen Open Market-Lösung darstellt, ist bei dieser auf den ersten Blick der Implementierungsaufwand eher gering. Allerdings ist es bei dieser Organisations-Lösung empfehlenswert, dass den Unternehmen (wie in Abschnitt

3.2 herausgearbeitet) Vorgaben bezüglich der PPR etabliert werden. Dafür sind zukünftig auf Seiten des Bundes Ressourcen vorzuhalten und folglich ist diesbezügliches Wissen aufzubauen, was als ernstzunehmende Herausforderungen einzuordnen ist. Ansonsten sind (als deutlich kleinere Herausforderungen) Vergabeverfahren und Vertragskonditionen für die Systemtrassen (als implizite Konzessionen) zu entwickeln, was teilweise in den Aufgabenbereich der DB InfraGO fallen wird. Letztendlich besteht hinsichtlich einer Gesamtbewertung der i-Konzessionen-Lösung weiterhin die Herausforderung, dass deren Performance wesentlich von der Entwicklung der Markt- und Akteursstruktur abhängen wird. Dabei dürfte eine besonders bedeutsame Rolle spielen, welche Marktanteile zukünftig die DB-Fernverkehrssparte aufweisen wird und inwieweit diese rein gewinnorientiert agiert oder (aufgrund von (ggf. lediglich implizitem) Eigentümerdruck) lediglich auf ein „schwarze Null"-Ziel ausgerichtet ist und ansonsten die Performance des SPFV aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive als (Neben-)Ziel (mit-)verfolgt.

SCHLUSSFOLGERUNG: DB-FV-GO ALS KLARE VORZUGSLÖSUNG UND ANSONSTEN NICHT UNERHEBLICHE UNKLARHEITEN

Abschließend kann damit zum einen festgehalten werden, dass auch bei Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten die (aufgrund der Aktivitäten und durchgeführten Investitionen von Flixtrain im SPFV geringfügig zu modifizierende) DB-FV-GO-Lösung die klare Vorzugslösung zur (Re-)Organisation des deutschen SPFV darstellt. Zum anderen ist es herausfordernd, die weiteren in Frage kommenden Organisations-Lösungen (absolut und relativ) zu beurteilen; klare diesbezügliche Aussagen erscheinen nicht möglich.

5 Sperrwirkung des Unionsrechts bezüglich der First Best-Lösung und Suche nach einer Second Best-Lösung

Sperrwirkung des Unionsrechts bezüglich der (DB-FV-GO-Lösung als) First Best-Lösung und Handlungsempfehlung zur Modifikation des Unionsrechts

Auf Ebene des Unionsrechts beinhaltet die Richtlinie RL 2012/34/EU, die auch als „Eisenbahnrichtlinie" bezeichnet wird, als ein Grundelement den Open Market-Ansatz, was auch den SPFV betrifft.[25] Zwar erlaubt die Verordnung VO (EU) 1370/2007, die (gegenüber den allgemeinen Regelungen vorgehende) spezielle beihilfe- und vergaberechtliche Bestimmungen für den SPNV und den SPFV enthält, die Vergabe von so genannten „Öffentlichen Dienstleistungsaufträgen" („ÖDA") als langfristigen Verträgen der öffentlichen Hand mit EVU bezüglich der Erbringung von Verkehrsleistungen. Jedoch besteht diese Möglichkeit nur unter bestimmten Voraussetzungen und auch dann schränken Vorgaben die Möglichkeiten zur Vergabe- und Vertragsausgestaltung ein. Wie in HERMES / KRAMER / WEISS (2025) dargelegt, steht in diesem Kontext die VO (EU) 1370/2007 letztendlich der (Direkt-)Vergabe einer Gesamtnetz-Konzession an DB-FV-GO und damit einer Umsetzung der DB-FV-GO-Lösung entgegen.[26] Da aus (institutionen-)ökonomischer Sicht keine übergeordnete Rationalität dafür erkennbar ist, auf Ebene des Unionsrechts die Implementierung einer DB-FV-GO-Lösung (oder analoger Lösungen in anderen Ländern der EU) auf nationaler Ebene in Deutschland (bzw. in anderen europäischen Ländern) zu sperren, ist eine Modifikation des Unionsrechts zu empfehlen. Diese Modifikation sollte – hier (weiterhin) nur die Ermöglichung der Implementierung des DB-FV-GO-Lösung adressierend und auf weitere (ggf. bestehende, aber hier nicht thematisierte) Defizite des Unionsrechts bezüglich der Organisation des SPFV, die beseitigt werden sollten, nicht eingehend – darauf ausgerichtet sein, Inhouse-Vergaben von Verträgen an öffentliche SPFV-Unternehmen im Allgemeinen und in diesem Zusammenhang auch von Gesamtnetzkonzessionen an öffentliche SPFV-Unternehmen im Speziellen grundsätzlich zu ermöglichen.[27]

Vorstehend ist (implizit) angenommen, dass das gemeinwirtschaftliche Agieren einer DB-FV-GO (und in diesem Zusammenhang auch eine Gestaltung des PPR gemäß dem in Abschnitt 3.2.2 aufgezeigten Soll-PPR) durch die (einen ÖDA darstellende) Gesamtnetzkonzession vorgegeben ist und sichergestellt wird. Insofern jedoch ergänzend oder substitutiv ein gemeinwohlorientiertes (und insbesondere nicht auf Gewinnmaximierung ausgerichtetes) Verhalten der DB-FV-GO durch deren in der (Unternehmens-)Satzung oder (einfach-)gesetzlich festgelegte Ausrichtung (und nicht bzw. nicht nur durch die Gesamtnetzkonzession) „erreicht" werden soll, besteht weiterer unionsrechtlicher Anpassungsbedarf, um die DB-FV-GO-Lösung umsetzen zu können. Denn – wie von HERMES / KRAMER / WEISS (2025) aufgezeigt – die in der Richtlinie RL 2012/34/EU aktuell vorgegebene betriebswirtschaftliche

[25] Sämtliche juristische Aussagen bezüglich des aktuellen Unionsrechts in diesem Abschnitt basieren auf den Ergebnissen der Analysen in HERMES / KRAMER / WEISS (2025).

[26] Diese Sperrwirkung der VO (EU) 1370/2007 betrifft auch die in Abschnitt 4 als Vorzugslösung unter Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten identifizierte modifizierte DB-FV-GO-Lösung, die Kompensationsmaßnahmen für Flixtrain beinhaltet.

[27] Wie die im Rahmen einer (entsprechend modifizierten) DB-FV-GO-Lösung vorzunehmenden Kompensationsmaßnahmen bezüglich des Unternehmens Flixtrain aus unionsrechtlicher Sicht zu beurteilen sind, kann im Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden.

Ausrichtung und Unabhängigkeit (von EVU darstellenden) SPFV-Unternehmen dürften einer (in ihrer Satzung „verankerten“ oder gesetzlich definierten) gemeinwohlorientierten Ausrichtung einer DB-FV-GO entgegenstehen.

SUCHE NACH EINER (MIT DEM AKTUELLEN UNIONSRECHT „KOMPATIBLEN“) SECOND BEST-LÖSUNG

Davon ausgehend, dass zumindest kurzfristig, aber möglicherweise auch mittel- und langfristig, die vorstehend empfohlene Reform des Unionsrechts als Voraussetzung für eine Implementierung der DB-FV-GO-Lösung als First Best-Lösung nicht (politisch) durchsetzbar ist, stellt sich die Frage, welches die Second Best-Lösung und damit die Lösung ist, die unter den Handlungsalternativen, deren Umsetzung das gegenwärtige Unionsrecht erlaubt, im Lichte der Analysen in den Abschnitten 3 und 4 am positivsten zu beurteilen ist. Wie in HERMES / KRAMER / WEISS (2025) aufgezeigt, steht das Unionsrecht auch einer Umsetzung der ***BAT-ÖPP-Lösung*** und der ***e-Konzessionen-Lösung*** entgegen. Lediglich (aber immerhin) eine Umsetzung der ***i-Konzessionen-Lösung*** wird gemäß HERMES / WEISS / KRAMER (2025) durch das Unionsrecht nicht versperrt.

Im Rahmen bzw. zur ***Variation der i-Konzessionen-Lösung*** gewährt das Unionsrecht gemäß HERMES / WEISS / KRAMER (2025) die folgenden Möglichkeiten, die im Lichte der Analysen in Abschnitt 3 grundsätzlich positiv zu beurteilen sind:

- ***Staatliche Vorgaben zum PPR:*** Das Unionsrecht (und zwar konkret Art. 3 Abs. 2 VO (EU) 1370/2007) erlaubt die Etablierung von staatlichen Vorgaben bezüglich des PPR, mit denen das SPFV-Anbieter-übergreifende Angebot von Flex-Tickets und Rabatt-Karten, die sich (zumindest) auf Flex-Tickets beziehen, sichergestellt werden kann und die auch Preisvorgaben bezüglich dieser Produkte beinhalten. Damit einhergehend können auch staatliche Vorgaben bezüglich der adäquaten (ausreichenden) Bereitstellung von Plätzen für Flex-Ticket-Inhaber in den Zügen der SPFV-Anbieter (sanktionsbewehrt) etabliert werden. Im Gegenzug zu der Etablierung derartiger Vorgaben verpflichtet das Unionsrecht den Staat (und damit im konkreten Fall den Bund), den SPFV-Anbietern Kompensationen zukommen zu lassen; diese Kompensationen sind darauf auszurichten, die wirtschaftlichen Nachteile infolge der entsprechenden Vorgaben auszugleichen. Insofern wäre es eine Herausforderung bei der mit Unionsrecht kompatiblen Umsetzung einer i-Konzessionen-Lösung, die um staatliche Vorgaben im Bereich des PPR bezüglich Flex-Tickets und Rabatt-Karten erweitert ist, zu ermitteln, ob und in welchem Ausmaß bei den einzelnen SPFV-Anbietern infolge dieser Vorgaben wirtschaftliche Nachteile anfallen. In diesem Kontext sind (vorgelagert) auch Regelungen zur Einnahmeaufteilung sowohl bei Flex-Tickets für Verbindungen, die die Angebote verschiedener SPFV-Unternehmen einschließen, als auch bei (netzweiten) Rabattkarten zu definieren.
  Für Fix-Tickets dürften in jedem Fall die unionsrechtlich (und zwar konkret in Art. 13a RL 2012/34/EU) erlaubten weniger weitreichenden staatlichen Vorgaben von Relevanz sein, mit denen SPFV-Anbieter verpflichtet werden können, „… sich an gemeinsamen Informations- und integrierten Fahrscheinsystemen zur Erstellung von Fahrscheinen, Durchgangsfahrscheinen

und Reservierungen zu beteiligen".[28] Fraglich ist, inwieweit damit einhergehend auch Vorgaben zur Preisfestsetzung bei Fix-Tickets etabliert werden können. Da die (sich nach aktuellen Nachfrage- und Knappheitsprognosen richtenden) Preise für Fix-Tickets einer relativ starken Dynamik unterliegen (bzw. unterliegen können) und sie stets unterhalb der (unionsrechtskonform „deckelbaren") Preise für Flex-Tickets liegen werden, ist nicht ersichtlich (bzw. zumindest nicht offensichtlich), auf welche praktikable Weise für Fix-Tickets (Höchst-)Preisvorgaben (jenseits der sich indirekt auf sie auswirkenden Preisvorgaben für Flex-Tickets) etabliert werden können. In diesem Kontext dürften möglicherweise lediglich Regelungen, die (insbesondere) die Transaktionskosten-arme Buchung von Zugverbindungen, die die Angebote mehrerer SPFV-Unternehmen einschließen, sowie die Nutzung alternativer Anschlussverbindungen (gerade auch von alternativen SPFV-Anbietern) bei „gescheiterten Umstiegen" im Falle von Verspätungen betreffen, unionsrechtlich erlaubt sein. Allerdings ist es nach HERMES / KRAMER / WEISS (2025) auch denkbar, dass für Fix-Tickets gewisse Preisvorgaben unionsrechtlich möglich sind.[29]

- ***Sicherstellung des SPFV-Angebots im „Zitronen-Bereich" und SPFV-Netzwerk-interne Querfinanzierung:*** Im Bereich der Zitronen erlaubt das Unionsrecht (und zwar konkret Art. 33 Abs. 3 - 5 RL 2012/34/EU) zunächst Maßnahmen zur Förderung der einzelwirtschaftlichen Rentabilität von SPFV-Angeboten durch spezielle Reduktionen bei den Trassenpreisen, die jedoch nur speziell für die „… Benutzung von Strecken mit sehr niedrigem Auslastungsgrad gewährt werden [dürfen]."[30] Oftmals (könnte bzw.) dürfte auf diese Weise nicht sichergestellt werden können, dass bei (Systemtrassen und damit) impliziten Konzessionen in einem Zitronen-Bereich eine einzelwirtschaftliche Rentabilität erreicht werden kann. Dann kann jedoch durch die Vergabe von ÖDA (gemäß den Regelungen in VO (EU) 1370/2007) durch den Staat das SPFV-Angebot gemäß dem Deutschlandtakt-Fahrplan sichergestellt werden. Dabei präferiert das Unionsrecht, dass ÖDA eher als Konzessionen und lediglich ersatzweise als ÖPP-Verträge ausgestaltet werden, da die Konzessionen (im Vergleich zu ÖPP-Verträgen) als (salopp formulierend) „marktnäher" eingeordnet werden und damit einhergehend aus Sicht des Unionsrechts vorzugswürdig sind.

  Möglichkeiten zur SPFV-Netzwerk-internen Querfinanzierung „von Zitronen durch Rosinen" eröffnet das Unionsrecht (und zwar konkret Art. 12 Abs. 1 und 2 2012/34/EU), indem es (unter gewissen Voraussetzungen und in einem begrenzten Ausmaß) die Erhebung von Abgaben im Bereich Rosinen erlaubt, um im Rahmen von ÖDA SPFV-Anbietern (als Auftragnehmern des Staates) staatliche Vergütungszahlungen (zusätzlich zu etwaigen Einnahmen aus Ticketverkäufen, die im Hinblick auf eine einzelwirtschaftliche Rentabilität unzureichend sind) zukommen zu lassen. Im Übrigen sind im Bereich der Rosinen außerdem erhöhte Trassenpreise (nur) dann

[28] Alternativ ist im Übrigen – insbesondere, wenn die SPFV-Anbieter eigenständig eine entsprechende gemeinsame Aktivität nicht „hinbekommen" – die staatliche Etablierung eines entsprechenden Fahrscheinsystems erlaubt.

[29] Unabhängig davon besteht dann jedoch ggf. die Herausforderung der praktischen Umsetzung einer (Höchst-) Preisvorgabe für Fix-Tickets.

[30] Ferner können gemäß Art. 33 Abs. 3 - 5 RL 2012/34/EU bei den Trassenpreisen „… zeitlich begrenzte Nachlässe zur Förderung der Entwicklung neuer Eisenbahnverkehrsdienst …" gewährt werden, was jedoch (offensichtlich) allenfalls temporär zur Sicherstellung eines SPFV-Angebots im Bereich von Zitronen beitragen kann.

unionsrechtlich (und zwar konkret gemäß Art. 31 Abs. 4 RL 2012/34/EU)) erlaubt, wenn dies „… die Knappheit der Fahrwegkapazität auf dem bestimmbaren Fahrwegabschnitt in Zeiten der Überlastung widerspiegelt."

Die Bündelung von Zitronen und Rosinen in einem ÖDA, die auch eine (mehr oder weniger umfangreiche) SPFV-Netzwerk-interne Querfinanzierungs-Komponente aufweist, ist wohl gemäß Unionsrecht (und zwar konkret aufgrund der Auslegungsleitlinien der EU-Kommission zur VO (EU) 1370/2007 und speziell zu Art. 2a VO (EU) 1370/2007) nur in dem begrenzten Maße möglich, da derartige Bündelungen (nicht auf Querfinanzierungen ausgerichtet sein sollen, sondern) vor allem „… dem Ziel Rechnung tragen [sollen], ein kohärentes Verkehrssystem, insbesondere auf geographischer Ebene, zu gewährleisten und die Vorteile positiver Netzwerkeffekte zu nutzen …".

Damit kann die i-Konzessionen-Lösung zwar in einem gewissen Umfang „Unionsrechts-kompatibel" modifiziert werden, jedoch ist dies auch nicht in dem Ausmaß möglich, welches im Lichte der Analysen in Abschnitt 3 empfehlenswert wäre. Wie eine auf diese Weise modifizierte i-Konzessionen-Lösung als (Unionsrechts-kompatible) Second Best-Lösung im Vergleich zur DB-FV-GO-Lösung als (nicht Unionsrechts-kompatible) First Best-Lösung zu beurteilen ist (und wie groß somit der mit der Second Best-Lösung einhergehende Nachteil gegenüber der First Best-Lösung ist), verbleibt im Unklaren. Denn die Performance einer derartigen Variante der i-Konzessionen-Lösung hängt wesentlich von der Entwicklung der Markt- sowie Akteursstruktur und vor allem davon ab, welche Marktanteile zukünftig die DB-Fernverkehrssparte aufweisen wird und inwieweit diese rein gewinnorientiert agieren wird oder (aufgrund von (ggf. lediglich implizitem) Eigentümerdruck) lediglich auf ein „schwarze Null"-Ziel ausgerichtet sein wird und ansonsten die Performance des SPFV aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive als (Neben-)Ziel (mit-)verfolgen wird. Dies wirft die Frage auf, welchen Einfluss die unionsrechtlichen Regelungen auf die Entwicklung der Markt- sowie Akteursstruktur sowie auf die Möglichkeiten zu einer entsprechenden Steuerung der DB-Fernverkehrssparte haben, was jedoch im Rahmen dieser Studie nicht weiter thematisiert werden kann.

6 Fazit

Die (unter der Annahme eines zukünftig zentral öffentlich geplanten SPFV-Fahrplans gemäß dem Grundgedanken des Deutschlandtakts durchgeführten) Analysen in dieser Studie bezüglich der Organisation des SPFV-Sektors in Deutschland haben deutlich aufgezeigt, dass aus (institutionen-) ökonomischer Sicht die „DB-FV-GO-Lösung“ als Vorzugslösung einzuordnen ist, bei der ein Bundesaufgabenträger für den SPFV eine gemeinwohlorientiert weiterentwickelte DB-Fernverkehrssparte mit einer Gesamtnetz-Konzession „ausstattet“. Im Rahmen dieser Lösung, die der Organisation des Schweizer SPFV ähnelt, kann effektiv ein Produkt- und Preis-Regime (PPR) realisiert werden, bei dem u.a. – (wiederum) ähnlich wie bei dem PPR im Schweizer SPFV – sowohl Flex- und Fix-Tickets als auch Rabattkarten vorgesehen werden. Dies ist (zunächst im Hinblick auf eine positive Beurteilung des PPR aus gesamtwirtschaftlicher Sicht im Allgemeinen sowie in diesem Zusammenhang speziell auch) für die Wettbewerbsfähigkeit des SPFV gegenüber dem MIV bedeutsam. Verfassungsrechtliche Hindernisse hinsichtlich der DB-FV-GO-Lösung bestehen nicht. Allerdings wird die Umsetzung dieser Lösung durch das derzeitige Unionsrecht (und dabei insbesondere durch Regelungen in der Richtlinie RL 2012/34/EU („Eisenbahnrichtlinie“) und der VO (EU) 1370/2007) gesperrt. In diesem Zusammenhang sind Anpassungen des Unionsrechts dringend zu empfehlen, die eine Umsetzung der DB-FV-GO-Lösung erlauben.

Davon ausgehend, dass zumindest kurzfristig, aber möglicherweise auch mittel- und langfristig, die vorstehend empfohlene Reform des Unionsrechts als Voraussetzung für eine Implementierung der DB-FV-GO-Lösung als First Best-Lösung nicht (politisch) durchsetzbar ist, stellt sich die Frage, welches die Second Best-Lösung und damit die Lösung ist, die unter der Nebenbedingung der Kompatibilität mit dem (derzeitigen) Unionsrecht aus (institutionen-)ökonomischer Sicht am positivsten zu beurteilen ist. Gemäß den Analysen in dieser Studie ist als Second Best-Lösung eine Variante der i-Konzessionen-Lösung einzuordnen, bei der diese (und damit die Zuordnung der Verantwortung für die Umsetzung des zentral geplanten SPFV-Fahrplans durch die Vergabe von Systemtrassen an EVU) zunächst um staatliche Vorgaben zur Gestaltung des PPR ergänzt wird, die sich (insbesondere) auf das (Anbieterübergreifende) Angebot von Flex-Tickets und Rabatt-Karten beziehen. Außerdem sollte eine SPFV-netzwerk-interne Querfinanzierung praktiziert werden und im Bereich der Rosinen (darstellenden Systemtrassen bzw. i-Konzessionen) sollten Mittel erhoben werden, die zur Sicherstellung des Angebots im Bereich der Zitronen eingesetzt werden, wofür Trassenpreise reduziert oder ÖDA vergeben werden können. Wie eine auf diese Weise modifizierte i-Konzessionen-Lösung als Second Best-Lösung im Vergleich zur DB-FV-GO-Lösung als First Best-Lösung zu bewerten ist (und wie groß somit der mit der Second Best-Lösung einhergehende Nachteil gegenüber der First Best-Lösung ist), kann nicht genau beurteilt werden. Denn die Performance einer derartigen Variante der i-Konzessionen-Lösung hängt wesentlich von der Entwicklung der Markt- sowie Akteursstruktur und vor allem davon ab, welche Marktanteile zukünftig die DB-Fernverkehrssparte aufweisen wird und inwieweit diese rein gewinnorientiert agieren wird oder (aufgrund von (ggf. lediglich implizitem) Eigentümerdruck) lediglich auf ein „schwarze Null“-Ziel ausgerichtet sein wird und ansonsten die Performance des SPFV aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive als (Neben-)Ziel (mit-)verfolgen wird.

Literaturverzeichnis

Becker, T. / Leister, H. / Beckers, T. / Wichmann, A. / Weiß, H. (2020): Optionen und Empfehlungen bezüglich der Weiterentwicklung der Organisation der Leistungserbringung im Thüringer SPNV, im Auftrag der Staatskanzlei des Freistaats Thüringen erstellte Kurzstudie, Online-Veröffentlichung.

Becker, T. / Ryndin, A. (2015): Organisationsmodelle für SPNV-Leistungserstellung – Analyse zentraler Eignungsfaktoren; in: Der Nahverkehr, Heft 11, S. 47-53.

Beckers, T. / Becker, T. / Gizzi, F. / Jäkel, K. / Klatt, J. P. (2014): Denkanstöße hinsichtlich einer effizienzorientierten (Re-)Organisation des deutschen Bahnsystems, Arbeitspapier, Online-Veröffentlichung; in leicht überarbeiteter Form auch erschienen in der Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 2018/2, S. 99-114.

Brenck, A. / Hirschhausen, Chr. von / Holzhey, M. / Hübner, L. / Peter, B. / Schultz, S. / Siegmann, J. (2004): Synergien zwischen Bahnnetz und Transport: Praxis, Probleme, Potentiale; im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekts „SYNETRA“ (Synergien zwischen Bahnnetz und Transport) erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

Hermes, G. / Kramer, U. / Weiß, H. (2025): Unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die (Re-)Organisation des Schienenpersonenfernverkehrs in Deutschland; im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsvorhabens „Ökonomisch-juristische Analysen zur (Re-) Organisation des deutschen Schienenpersonenfernverkehrs“ („SPFV-Orga“) erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

Nauschnigg, F. (2015): Die österreichische Infrastrukturgesellschaft ASFINAG als verkehrspolitisches Modell; in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg., Heft 5, S. 342-346.

Leister, H. (2023): Relevanz des Preissystems für das Marktmodell des Schienenpersonenfernverkehrs: Ist das Ziel Gewinnmaximierung – oder Maximierung des gesellschaftlichen Nutzens?; in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 2023/2, S. 102-124 (Online-Veröffentlichung unter www.z-f-v.de).

SMA et al. (2022) – SMA und Partner AG / Intraplan Consult GmbH / VIA Consulting & Development GmbH / TTS Trimode Transport Solutions GmbH (2022): Abschlussbericht zum Zielfahrplan Deutschlandtakt – Grundlagen, Konzeptionierung und wirtschaftliche Bewertung, im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

Vorwerk, L. / Beckers, T. / Westphal, M. / Bieschke, N. / Hermes, G. (2023): Energiewende, Sektorenkopplung und Infrastrukturen – Eine institutionenökonomische Analyse der zukünftigen (Infrastruktur)Planung und Finanzierung unter Berücksichtigung juristischer Aspekte, im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) bzw. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) beauftragten Projektes „Szenarienbasierte Analyse

der Anforderungen an die Infrastrukturen im Rahmen der Energiewende und Auswirkungen auf deren Finanzierung und Planung“ (AIRE) erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.