

## **Positionspapier der BAG-SPNV**

### **Erfahrungen und Probleme mit den Musterkooperationsverträgen der DB**

Berlin, 30.03.2007

#### **1. Einleitung**

Die AG Tarif der BAG-SPNV hatte mit einem „Problemaufriss“ im September 2001 sowie einem darauf aufbauenden Strategiepapier im Juni 2002 auf „Probleme des Eisenbahn-Tarifs als Marktzutrittsbarriere im Wettbewerb des SPNV“ aufmerksam gemacht. Nicht zuletzt durch diese Papiere wurde ein intensiver Dialog- und Diskussionsprozess zwischen der BAG-SPNV, der DB, dem TBNE und dem Länder-Arbeitskreis (LAK) „Tarif“ ausgelöst.

Als Ergebnis konnten einige Verbesserungen erreicht werden. Die DB erklärte sich bereit, anderen EVU grundsätzlich die Möglichkeit zur Anwendung der BBDB C-Tarif zu ermöglichen. Hierzu wurde zwischen DB und TBNE, abgestimmt mit der BAG-SPNV und dem LAK Tarif, ein Musterkooperationsvertrag „Tarif“ erarbeitet. Dieser Musterkooperationsvertrag kann von den Aufgabenträgern den Vergabeunterlagen beigefügt werden. Dadurch besteht für alle Beteiligten mehr Planungs- und Rechtssicherheit.

Im Bereich Vertrieb erklärte DB Vertrieb ebenfalls die grundsätzliche Bereitschaft zur Kooperation mit anderen EVU. Darüber hinaus wurde zugesichert, dass interessierte Aufgabenträger oder EVU bereits vor Zuschlagserteilung eines Leistungspaketes Angebote für den Vertriebsbereich einholen können. Es wurde parallel zum Musterkooperationsvertrag „Tarif“ ein Musterkooperationsvertrag „Vertrieb“ entwickelt. Seitens der DB wird gefordert, beide Kooperationsverträge „im Paket“ abzuschließen.

Vertreter der BAG-SPNV wurden als „Sachverständige“ zu den Sitzungen des LAK Tarif eingeladen und konnten so auch in diesem Gremium die Interessen der Aufgabenträger vertreten.

## 2. Aktueller Sachstand

Die vorgenannten Maßnahmen führten zu einer Verbesserung gegenüber der Ausgangssituation im Jahr 2002 und haben zu einer Erleichterung von SPNV-Vergabeverfahren beigetragen.

Dennoch kann sich die AG Tarif der BAG-SPNV des Eindrucks nicht verwehren, dass durch die erreichten Lösungsansätze nur etwas „Dampf vom Kessel“ genommen wurde und insbesondere für die DB kein direkter Handlungsdruck mehr besteht. Dabei war immer deutlich, dass die Anwendung der Musterkooperationsverträge nur eine Übergangslösung darstellen soll auf dem Weg hin zu einem bundesweiten unternehmensneutralen SPNV-Tarif mit einheitlichen Regelungen und Verfahrensweisen, insbesondere auch im Bereich der Einnahmeverteilung.

Gespräche zwischen der BAG-SPNV und DB Personenverkehr sowie dem TBNE haben seit längerer Zeit nicht mehr stattgefunden. Lediglich mit DB-Vertrieb findet in unregelmäßigen Abständen ein Erfahrungsaustausch statt. Der LAK Tarif tagt ebenfalls nicht mehr, nach Informationen der AG Tarif gibt es dieses Gremium derzeit nicht mehr. Einer Einbeziehung von Vertretern der BAG-SPNV mit zumindest beratender Stimme in die Gremien des TBNE wurde bislang nicht zugestimmt.

Hinzu kommt, dass viele Formulierungen in den Musterkooperationsverträgen bewusst vage gehalten sind und erst noch „mit Leben“ gefüllt werden müssen. Genau hierbei entstehen jedoch in der Praxis viele Probleme, die insbesondere zu Lasten der Aufgabenträger bzw. der NE-Bahnen gehen. Diese sollen nachstehend aufgezeigt werden.

### 3. Probleme im Bereich Tarif

Während die reine Anwendung des DB-Tarifs auch bei den NE-Bahnen in der Praxis weitestgehend reibungslos funktioniert, resultieren die Probleme im Wesentlichen aus den Bereichen der Einnahmeaufteilung und den hierfür erforderlichen Verkehrserhebungen. In den Musterkooperationsverträgen sind Verkehrserhebungen zur Ermittlung der Erlöse der NE-Bahnen vorgeschrieben. Das Verfahren hierzu ist jedoch nicht geregelt. Auch bezüglich der Bewertung wichtiger Parameter kommt es immer wieder zu Dissonanzen. Da das zu verteilende Volumen der Nahverkehrseinnahmen allein im Bereich der Kooperationsverkehre im dreistelligen Millionenbereich liegen dürfte, wird deutlich, dass hier schon kleine Abweichungen zu erheblichen finanziellen Auswirkungen führen.

#### *a) Nutzungshäufigkeiten bei Zeitkarten*

Eine Quantifizierung der Nutzungshäufigkeit von Zeitkarten ist erforderlich, um den Erlös einer Zeitkarte auf die einzelne Fahrt zuzurechnen. Je höher die Nutzungshäufigkeit angesetzt wird, desto niedriger ist der Erlös je Fahrt. Da die Erlöszuscheidung über Verkehrserhebungen meist auf der Basis ermittelter Fahrten erfolgt, führen hohe Nutzungshäufigkeiten zu geringeren Einnahmen bei den NE-Bahnen. Von der DB genannte Nutzungshäufigkeiten sind oft nicht nachvollziehbar und werden seitens der Aufgabenträger als tendenziell zu hoch angesehen. Hilfsweise orientiert man sich bei den Nutzungshäufigkeiten teilweise auch an Werten aus Verbänden. Auch diese sind jedoch oft nicht übertragbar, da die Nutzung in städtischen Verdichtungsräumen meist höher ist als im Flächen-SPNV. Zudem sind die Nutzungshäufigkeiten in Verbänden teilweise nicht objektiv ermittelt, sondern „ausgehandelt“.

Die objektive Ermittlung der Nutzungshäufigkeit stellt somit ein großes Problem dar. Ein bundeseinheitlicher Wert dürfte schwer feststellbar sein, da lokale Gegebenheiten zu unterschiedlich sind. Auch die Ermittlung im Rahmen der regulären Verkehrserhebungen ist problematisch, da zum einen von Fahrgästen kaum (belastbare) Aussagen zum Nutzerverhalten über einen längeren Zeitraum zu erwarten sind und andererseits das Erhebungsprofil mit diesen zusätzlichen Fragen überbeansprucht würde.

Hier gilt es, ein Verfahren zur objektiven Ermittlung von Nutzungshäufigkeiten unter verschiedenen Rahmenbedingungen zu finden, die dann als feste Parameter in die Erlösaufteilung einfließen können.

### *b) Fahrscheine mit diffuser Nutzungsstruktur (z.B. SWT, Ländertickets)*

Die Bedeutung von Fahrscheinen mit diffuser Nutzungsstruktur hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Auf diese Angebote entfallen mittlerweile erhebliche Anteile der Erlöse im SPNV. Es liegen bei diesen Kartenarten (zumindest auf Aufgabenträgerseite) nur sehr wenige Erkenntnisse über Reiseweiten und Nutzungshäufigkeiten vor. Daher ist es auch schwierig, hier eine gerechte Einnahmeaufteilung vorzunehmen.

Hinzu kommt, dass durch pauschale Abgabe eines Teils der Erlöse von SWT/Ländertickets an Verkehrsverbünde ein geringerer Erlösanteil für die außerhalb von Verbundräumen tätigen EVU verbleibt. Die Abgabe an die Verbünde ist zudem oft historisch gewachsen und aufgrund der unterschiedlichen Verhandlungsmacht der Partner oder von „Koppelgeschäften“ uneinheitlich.

Benötigt wird hier eine faire und insbesondere transparente Aufteilung der Einnahmen. Zudem sind **vor** Einführung eines neuen Angebotes die Aufteilungsmodalitäten zu klären.

### *c) Einnahmeaufteilung zwischen Fernverkehr und Nahverkehr*

Ein besonderes Problem stellt die Einnahmeaufteilung zwischen Fernverkehr und Nahverkehr dar. Dies gilt aus Aufgabenträgersicht sowohl für die SPNV-Anteile von NE-Bahnen als auch von DB Regio. Die hier wirkenden Mechanismen stellen eine große „black box“ dar. So ist es beispielsweise nicht möglich zu beurteilen, ob der SPNV insgesamt angemessene Anteile erhält oder ob hier eine verdeckte Quersubventionierung des (eigenwirtschaftlichen) Fernverkehrs zu Lasten des von den Aufgabenträgern finanzierten Nahverkehrs erfolgt. Nicht zuletzt bei sinkenden Mitteln für den SPNV ist dieser Aspekt kritisch zu beleuchten.

Hinzu kommt eine unterschiedliche Tarifgestaltung im Fern- und Nahverkehr. Während für die A und B-Tarife des Fernverkehrs z.B. Frühbucherrabatte vergeben werden, gibt es solche im C-Tarif des Nahverkehrs nicht. Das kann dazu führen, dass einzelne Relationen durch entsprechende Rabattierung im Fernverkehrstarif billiger sind als im Nahverkehr. Es ist zu hinterfragen, wie sich hier der Nahverkehrsanteil bemisst. Dies gilt umso mehr für Aktionsangebote wie z.B. das „Lidl-Ticket“ oder „Winter-Spezial“.

In diesem gesamten Themenbereich ist erheblich größere Transparenz zu schaffen. Eine sachgerechte und vor allem transparente Aufteilung der Erlöse ist hier ebenso zu gewährleisten wie eine ausreichend frühe Beteiligung der NE-Bahnen.

#### *d) Verzögerter Finanzmittelzufluss bei Fahrgaststeigerungen*

Gemäß Mustervertrag erhalten neue EVU zunächst Abschlagszahlungen auf Basis der Erhebungen vor Betriebsaufnahme. Von Fahrgastzuwachs und Mehrverkehr profitieren sie erst nach Abschluss einer Erhebung nach Betriebsaufnahme. Hierdurch ergibt sich eine erhebliche Zeitverzögerung, insbesondere wenn Erhebungsergebnisse von einem Partner nicht anerkannt werden.

Das Problem ist hier, dass die EVU keinen dynamischen Anteil von den Gesamterlösen sondern immer nur einen fixen Betrag erhalten, während alle übrigen Einnahmen zunächst bei der DB verbleiben. Dieses Thema erhält stärkere Bedeutung, je mehr Strecken nicht von der DB selbst bedient werden. So sind durchaus Umsteigeverbindungen vorstellbar, bei denen mehrere NE, nicht aber die DB in Anspruch genommen werden. Die Mehreinnahmen würden aber trotzdem zunächst bei der DB verbleiben.

Die „Gesamterlöse“ sind im Gegensatz zu Verkehrsverbänden auch nicht bekannt, da keine Informationen über das Erlösaufkommen von DB Regio vorliegen. Hier bedarf es eines Verfahrens, das zeitnah eine sachgerechte und zielgenaue Erlöszuordnung zu einzelnen Unternehmen ermöglicht. Auch die Angemessenheit der Verzinsung von rückwirkenden Zahlungen in den Musterverträgen ist kritisch zu überprüfen.

Einer besonderen Problematik unterliegen dabei temporäre oder saisonale Nachfragespitzen (z.B. Großveranstaltungen, große Sportereignisse, Kirchentage, Vorweihnachtsverkehre etc.), die häufig nicht innerhalb der Erhebungsperioden liegen und dadurch auch nicht aufteilungsrelevant erfasst werden.

#### *e) weitere Problempunkte*

Neben diesen Schwerpunktthemen gibt es einige weitere Knackpunkte, die im Rahmen dieses Problemaufrisses nur stichwortartig erwähnt werden sollen:

- Vollständige Anrechnung von Tarifierhöhungen
- Design und Auswertungen von Erhebungen

#### **4. Probleme im Bereich Vertrieb**

Auch der originäre Vertrieb läuft in der Praxis relativ problemlos. Es ist weitgehend unbestritten, dass es sich bei DB-Vertrieb um einen leistungsfähigen und kompetenten Vertriebsdienstleister handelt. Probleme liegen eher im grundsätzlichen organisatorischen Bereich und hier insbesondere bei der mangelnden Transparenz der Bemessung der Vertriebsprovisionen.

##### *a) Provisionsregelung*

Die Abgeltung der Vertriebsdienstleistung über eine umsatzabhängige Provision wird aufgabenträgerseitig kritisch gesehen. Die tatsächlichen Vertriebskosten lassen sich so nur sehr schwer kalkulieren und auf ihre Angemessenheit hin überprüfen.

##### *b) fehlende Transparenz*

Beim derzeitigen Verfahren fehlt jegliche Transparenz über das Zustandekommen der Provisionshöhe. Es wird ohne Spezifikation ein gewisser Prozentsatz festgelegt. Es fehlt eine Aufschlüsselung, wie sich einzelne beauftragte Leistungskomponenten auf die Gesamtprovision auswirken. Die Aufgabenträger erkennen dabei an, dass eine allgemeine Pauschalaussage „Leistung XY fließt mit einem Anteil von X % in die Gesamtprovision ein“ nicht ohne weiteres machbar ist, da dies sehr stark vom speziellen beauftragten Leistungspaket abhängig ist. Zumindest für ein konkret beauftragtes Leistungspaket sollte eine solche Aufschlüsselung aber möglich sein. Noch besser wäre eine detaillierte Ausweisung der tatsächlichen Kosten, die für die einzelnen Vertriebskanäle entstehen.

DB-Vertrieb vertritt die Auffassung, dass die Dienstleistungen zu marktgerechten Preisen angeboten werden, was nicht zuletzt die Zahl der vereinbarten Vertriebskooperationen verdeutlicht. Die Aufgabenträger sind dagegen der Ansicht, dass es in diesem Segment keinen „freien Markt“ gibt, der eine Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Anbietern ermöglicht. Dies zeigt u.a. die Tatsache, dass ein Vertrag zur Tarifkooperation nur abgeschlossen werden kann, wenn auch der Vertriebsvertrag mit vereinbart wird.

Die Angemessenheit der Höhe der Provisionen bzw. Vertriebsentgelte sollte durch eine neutrale und unabhängige Institution geprüft werden.

### *c) Unabhängigkeit von DB-Vertrieb*

DB-Vertrieb präsentiert sich gern als unabhängiger und unternehmensneutraler Vertriebsdienstleister. Sicherlich hat auch hier in den letzten Jahren eine Entwicklung hin in die richtige Richtung stattgefunden, durch die Vertriebskooperationen erleichtert wurden. Dennoch ist und bleibt DB-Vertrieb natürlich eine DB-Tochter und muss in erster Linie Konzerninteressen verfolgen. So ist die gesamte Organisation des Vertriebsbereichs in erster Linie an den Interessen und Vorgaben des Fernverkehrs ausgerichtet. Andere Partnerbahnen müssen sich in das bestehende System weitgehend einfügen.

Dabei könnten auch über DB-Vertrieb sicher noch stärkere Impulse z.B. in Bezug auf Probleme der Einnahmeaufteilung geleistet werden. Dies könnte beispielsweise über eine verbesserte Datenermittlung und -bereitstellung erfolgen. Hierfür wäre z.B. eine konsequente Auswertung von Fahrscheinverkäufen nach Relationen hilfreich. Mit derartigen Informationen könnten ggf. Zählungen entfallen, zumindest Erhebungsmodelle aber besser geeicht werden.

### *d) Mangelnde Flexibilität der DB-Vertriebssysteme*

Durch die mangelnde Flexibilität der DB-Vertriebssysteme besteht ein faktischer Zwang, die Tarifkooperation auf der Basis der BBDB einzugehen um durchgehende Fahrscheine anbieten zu können, da etwa der Verkauf eines „Mehrfachanstoßes“ nach wie vor nicht möglich ist. Auch die Einpreisung tariflicher Besonderheiten oder Aufpreise gestaltet sich schwierig. So ist DB Vertrieb derzeit nach eigener Aussage nicht in der Lage, ohne nennenswerte Kosten zusätzliche Zuschläge oder Abschläge in einen Fahrschein zu integrieren. (z.B. Zusatzticket NOB nach Westerland)

Notwendig ist daher eine Weiterentwicklung des DB-Vertriebssystems, damit künftig auch derartige Anforderungen abgedeckt werden können.

## 5. Verlässlichkeit der Musterverträge

Ein wesentlicher Aspekt der zwischen der DB AG, dem TBNE und der BAG-SPNV abgestimmten Musterverträge zu Tarif und Vertrieb war, dass diese zum Bestandteil der Vergabeunterlagen gemacht werden. Dabei ist es derzeit aber kaum möglich, sie für verbindlich zu erklären, weil es immer wieder zu unangekündigten Änderungen im Rahmen des TBNE kommt, ohne dass dies mit den Aufgabenträgern abgestimmt wird.

Daneben entsteht das Problem, dass bereits auf der regionalen Fachebene zwischen DB, Drittbahn und Aufgabenträgern endverhandelte Tarif- und Vertriebsverträge mit großem Zeitverzug nicht von der DB-Zentrale akzeptiert werden, weil zwischenzeitlich eine neue Version – teilweise nur in Nuancen verändert – unabgestimmt „auf den Markt geworfen“ wurde. Es wird dann von den regionalen Vertragspartnern verlangt, diese Verträge zu aktualisieren bzw. erneut zu verhandeln.

Andererseits verwehrt die DB aber häufig die Akzeptanz von Anpassungen, z.B. im Hinblick auf regionale Besonderheiten, mit dem Verweis darauf, dass die Musterverträge verbindlich sind.

Hier ist ein Verfahrensweg festzulegen, der einmal gemeinsam abgestimmte Positionen für alle Parteien verlässlich macht. Änderungen, auch marginaler Art, dürfen nur nach vorheriger einvernehmlicher Abstimmung mit der BAG-SPNV gültig werden.

## 6. Ausblick

Die AG Tarif der BAG-SPNV wird die vorstehenden Themenfelder in einem weiteren Strategiepapier detailliert aufbereiten und dabei versuchen, auch Lösungsansätze aufzuzeigen. Zudem soll die Sensibilität dafür geschärft werden, dass der Wettbewerbserfolg neben der Kostenseite auch in ganz erheblichem Maße von der Entwicklung der Erlösseite abhängt.

Die Aufgabenträger stoßen aber unter den derzeitigen Gegebenheiten an die Grenzen, faire, transparente und wettbewerbsneutrale Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Wettbewerb auch zu Erfolgen für alle Eisenbahnunternehmen und für den Einsatz öffentlicher Gelder führt. Die BAG-SPNV sieht daher auch die Politik in der Verantwortung, gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Monopolsituation der DB AG in diesen Bereichen nicht zementiert, sondern lockert.