

3. Mai 2002

Boris Palmer, MdL
Verkehrspolitischer Sprecher

Mehr Qualität, mehr Kundenorientierung, mehr Angebote durch mehr Effizienz im Schienenpersonennahverkehr

Den Wettbewerb auf der Schiene in Fahrt bringen

Grüne fordern klaren Wettbewerbsfahrplan bei den Schienennahverkehrsbestellungen durch das Land.

Ein freihändig vergebener Globalvertrag mit der Deutschen Bahn AG verschenkt wichtige Ausbau- und Innovationspotenziale im Nahverkehr auf der Schiene. Denn nur Wettbewerb belebt das Geschäft. So können noch mehr Fahrgäste auf die Schiene gebracht werden.

1. Ziel der Bahnreform: mehr Wettbewerb auf der Schiene

Zum 1.1.1994 trat die Bahnreform in Kraft. Der Kerngedanke der Reform war die grundlegende Reform des Verkehrssystems Schiene von einer trägen staatsmonopolistischen Veranstaltung zu einem wettbewerbsgeprägten, innovativen System. Durch die Öffnung des Schienennetzes für Konkurrenz sollte eine neue Dynamik in Gang gesetzt werden, die dem Verkehrssystem Schiene einen deutlichen Verkehrszuwachs bringt.

Durch die unverändert marktbeherrschende Stellung der DB kam der gewünschte Wettbewerb nur langsam in Gang, gewinnt aber inzwischen vor allem im Güterverkehr und im Nahverkehr zunehmend an Konturen.

Im Zuge der Bahnreform wurde auch die Struktur der finanziellen Förderung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) auf vollkommen neue Beine gestellt. Gab es zuvor einen Globalzuschuss an die Deutsche Bundesbahn zur Defizitabdeckung, wurde nun das Bestellerprinzip eingeführt:

Die Bundesländer erhalten vom Bund die sogenannten Regionalisierungsmittel, um damit die nicht kostendeckenden Nahverkehrszüge zu bestellen. Die Länder als politische Ebene definieren das gewünschte SPNV-Angebot, welches dann gegen Entgelt bei der Deutschen Bahn AG oder auch anderen Schienenverkehrsunternehmen bestellt wird.

In Baden-Württemberg sind für die SPNV-Bestellungen das Land, für die S-Bahn Stuttgart der Verband Region Stuttgart zuständig.

Die Erwartung zum Zeitpunkt der Bahnreform war, dass die Besteller der SPNV-Leistungen wesentlich schneller von der Möglichkeit Gebrauch machen, SPNV-Leistungen in wettbewerblichen Verfahren zu vergeben, um so die bestehenden Effizienzpotenziale auch tatsächlich zu mobilisieren.

Aufgrund verschiedener Anlaufschwierigkeiten (Aufbau der Bestellorganisationen bei den Ländern, Lernphase, marktbeherrschende Stellung der DB und geringe Zahl leistungsfähiger konkurrierender Eisenbahnunternehmen) kam der Wettbewerb anfangs aber nur langsam in Gang. Indischen werden aber zunehmend Nahverkehrsleistungen ausgeschrieben – mit durchaus gutem Erfolg.

2. Wettbewerb bringt bessere Qualität und günstigere Preise

Die bisherigen Erfahrungen mit Wettbewerbsvergaben im SPNV sind ermutigend. Durchweg konnten ein besseres Angebot (höhere Qualität, neue Fahrzeuge) und ein größerer Leistungsumfang (Fahrplanangebot) zum gleichen Preis und in der Folge deutlich steigende Fahrgastzahlen erreicht werden. Diese Effekte sind unabhängig davon eingetreten, ob nun ein neuer Anbieter oder erneut die Deutsche Bahn AG den Zuschlag erhalten hat. Dies beweist, dass der Wettbewerbsdruck zu innovativen und effizienteren Lösungen führt und der Wettbewerbsdruck auch das Staatsunternehmen DB voranbringt.

Im bundesweiten Durchschnitt liegt der Erfahrungswert bei einer Kostenreduzierung für die Besteller bei rund 20 Prozent der ursprünglichen Bestellkosten bei der DB. Trotz der niedrigeren Preise ist das Angebot qualitativ meist erheblich besser, neue Fahrzeuge kommen zum Einsatz. Diese Einsparungen wurden zumeist in zusätzliche Bestellungen (größeres Fahrplanangebot) umgesetzt. Erst so wurden viele Angebotsoffensiven im Schienennahverkehr erst möglich. Fahrgastzuwächse zwischen 10 und 60 Prozent sind auf fast allen Strecken innerhalb kürzester Zeit eingetreten.

Damit hat sich die Erwartung bestätigt, dass durch die Einführung von Wettbewerb das Schienenverkehrsangebot bei gleichen Kosten ausgebaut werden kann und die Fahrgastzahlen steigen.

In Baden-Württemberg sind als positive Beispiele für erfolgreiche Wettbewerbsergebnisse etwa die Ammertalbahn, die Schönbuchbahn, die Breisgau-S-Bahn oder jüngst die Vergabe der Wiesentalbahn Basel-Zell an die Schweizerische Bundesbahn zu nennen.

So ist längst der Nahverkehr zum Träger der Fahrgastzuwächse auf der Schiene geworden. Im Fernverkehr, wo die Deutsche Bahn bislang konkurrenzlos tätig ist, stagnieren die Fahrgastzahlen hingegen seit Jahren.

3. Stand des Wettbewerbs im Schienenpersonennahverkehr in Baden-Württemberg

Das Land Baden-Württemberg hat bereits seit der Übernahme der Zuständigkeit für den SPNV im Jahr 1996 kontinuierlich SPNV-Leistungen an konkurrierende Eisenbahnunternehmen vergeben. Dabei war die in Baden-Württemberg traditionell vielfältige Unternehmenslandschaft an Landesbahnen, kommunalen und privaten Bahngesellschaften hilfreich. Von freihändigen Vergaben über Preisanfragen hin zu europaweiten Ausschreibungen hat dabei im Lauf der Jahre der Wettbewerbsdruck zugenommen.

Der Anteil der im Wettbewerb vergebenen SPNV-Leistungen liegt in Baden-Württemberg heute bei 12 Prozent.

Trotz dieser zarten Ansätze verhandelt die Landesregierung nun wiederum über einen langfristigen Globalvertrag mit der Deutschen Bahn, der noch in diesem Jahr abgeschlossen werden soll.

4. Der Finanzierungsdeal um Stuttgart 21 verhindert Wettbewerbsstrategie

Um der Deutschen Bahn das Großprojekt Stuttgart 21 abzurufen, soll dieser erfolgreiche Weg jedoch verlassen werden. Das Land verhandelt mit der Deutschen Bahn über einen langfristigen Globalvertrag. Das gesamte Grundangebot (also sämtliche SPNV-Leistungen, die bereits zum Zeitpunkt der Bahnreform bestanden) soll weiterhin exklusiv und ohne Konkurrenzangebote bei der DB bestellt werden.

Der Hintergrund: Nach anfänglicher Euphorie, das Projekt Stuttgart 21 könne sich durch den Verkauf der oberirdisch freiwerdenden Flächen in der Stuttgarter Innenstadt selbst finanzieren, ist rasch Ernüchterung eingetreten. Die Deutsche

Bahn stellte immer höhere Forderungen in Form von Baukostenzuschüssen an das Land, die Region und die Stadt Stuttgart. Die Beteiligten kamen diesen Forderungen im Interesse ihres Prestigeprojekts auch bis heute stets nach. Neben direkten Baukostenzuschüssen wurde ein weiterer geldwerter Vorteil für die Deutsche Bahn AG verhandelt und vertraglich im Jahr 2001 vereinbart: Die SPNV-Leistungen in Baden-Württemberg sollen nicht ausgeschrieben, sondern bis zum Jahr 2012 bei der Deutschen Bahn AG bestellt werden.

Wörtlich heißt es in der Vereinbarung: „Langfristiger Verkehrsvertrag – das Land und DB Regio streben an, bis zum 28.2.2002 einen Verkehrsvertrag mit Wirkung ab 15.12.2002 mit einer Laufzeit bis zur endgültigen Fertigstellung des Projekts Stuttgart 21 (vsl. 15.12.2012) abzuschließen. Gegenstand der Vertragsverhandlungen ist der Umfang des aktuellen Verkehrsangebots.“ Darüber hinaus werden noch weitere Verkehrsleistungen vereinbart: „Über das fahrplanangebot 2001/2002 von 53,45 Mio. Zugkm hinaus beabsichtigt das Land ab 15.12.2002 für die Dauer von 10 Jahren auf dem Netz der DB AG zusätzliche Verkehre mit einem Gesamtumfang von 2,62 Mio. Zugkm zu bestellen. ... DB Regio und das Land werden hierzu umgehend Verhandlungen aufnehmen.“

Der Vorteil für die DB liegt auf der Hand: neben der Gewissheit, keine Aufträge zu verlieren besteht die Möglichkeit, höhere Preise durchzusetzen und geringere Qualität erbringen zu müssen (z.B. hinsichtlich der Erneuerung der Fahrzeugflotte) als im Wettbewerb mit anderen Bahnunternehmen.

Diese Vereinbarung zu Stuttgart 21 ist nach wie vor gültig und das Land hat sich von diesem rechtlich höchst umstrittenen Koppelungsgeschäft bislang nicht distanziert. Die Vereinbarung steht einer offensiven Wettbewerbsstrategie des Landes im Weg.

5. Andere Bundesländer haben klare Wettbewerbskonzepte

Der größte Teil der Bundesländer hat sich inzwischen zu klar definierten Wettbewerbsstrategien entschlossen.

Bundesweit wurden bislang 13 Prozent der SPNV-Leistungen im Wettbewerb vergeben. Vorreiter ist das Land Schleswig-Holstein, das inzwischen 25 Prozent seiner Bestellungen auf diese Weise ausgeschrieben hat. In einem klaren Stufenplan sollen bis zum Jahr 2011 sämtliche Zugleistungen ausgeschrieben worden sein.

Ähnliche Wege gehen andere Bundesländer wie z.B. Brandenburg, Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz, die ebenfalls 10-Jahres-Pläne zur Umsetzung des Wettbewerbsprinzips vorgelegt haben.

Dabei kommen zunehmend innovative Verfahren zum Zug. Um die Problematik der langen Abschreibungszeiten von Schienenfahrzeugen zu umgehen und auch kleineren Schienenverkehrsanbietern faire Chancen zu bieten, schreibt etwa Rheinland-Pfalz die Fahrzeugbereitstellung getrennt von der Durchführung des Betriebs aus. Das Land Niedersachsen baut einen eigenen Fahrzeugpool auf.

Baden-Württemberg hingegen zählt zur Minderheit der Bundesländer, welche weiterhin über Globalverträge mit der DB verhandeln und sich so vom Wettbewerbszug abkoppeln.

Neben den vielen sachlichen Gründen sprechen auch rechtliche Gründe für Wettbewerbsvergaben. Nach Ansicht der überwiegenden Zahl der Juristen besteht nach europäischem Recht bereits heute eine Ausschreibungspflicht bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen dieser Größenordnung.

6. Grüne Forderungen für Baden-Württemberg: Klarer Wettbewerbsfahrplan für die kommenden 10 Jahre

- Wettbewerbsvergabe sämtlicher SPNV-Leistungen innerhalb von 10 Jahren
- Distanzierung der Landesregierung von den Bestimmungen der Finanzierungsvereinbarung zu Stuttgart 21
- Vorlage eines Stufen- und Zeitplans für die Vergabe aller Teilnetze bis 2012
- Festschreibung klarer Qualitätsstandards in den Verkehrsverträgen mit den Bahnunternehmen, Aufnahme von Bonus-/ Malusregelungen bei guter bzw. schlechter Leistung
- Einsatz der eingesparten Mittel für den weiteren Ausbau des Schienenverkehrsangebots im Land. Bei einer erwarteten Effizienzsteigerung von 20 Prozent ist mit eingesparten Mitteln in Höhe von rund 100 Mio. Euro/Jahr zu rechnen. Bei einer Reinvestition dieser Mittel in das Schienenverkehrsangebot könnten damit rund 13 Mio. zusätzliche Zugkilometer/Jahr finanziert werden.