

Landespolitik im Wettbewerb:

Niedersachsen macht Ernst

Wettbewerber kommen nicht von allein



➤ Auf den ersten Blick scheint es ein Verstoß gegen die Grundsätze des Wettbewerbs zu sein: Die niedersächsische Landesverkehrs-gesellschaft (LNVG) hat ein Konsortium von Eisenbahnunternehmen beauftragt, den Regionalverkehr zwischen Bremen, Hamburg und Uelzen durchzuführen, ohne dass die DB AG

ein Angebot machen durfte. Doch auf den zweiten Blick stellt sich heraus: Die marktbeherrschende Stellung der DB AG rechtfertigt diesen Schritt. Angebote von Wettbewerbern schaffen noch keinen dauerhaften Wettbewerb. Nur wenn dauerhaft mehrere Unternehmen am Markt tätig sind, kann Wettbewerb wachsen.

Die Ausgangslage

Im Personenverkehr mit Regionaltriebwagen bis zu einer Geschwindigkeit von 120 km/h besteht bereits eine Situation, die man als Wettbewerb bezeichnen kann: Mehrere Hersteller bieten Regionalbahntriebwagen an, die vergleichbar sind. Die Kostenstrukturen sind bekannt, weil es schon vor der Bahnreform eine ganze Reihe alteingessener, nichtbundeseigener Eisenbahnen gab, die auf diesem Markt tätig waren und sich zum Teil auch in der öffentlichen Hand befanden, sodass die Betriebsdaten keine Firmengeheimnisse waren. Bereits vor der Bahnreform waren weitere neue Betreiber hinzugekommen und die seither durchgeführten Ausschreibungen haben gezeigt, dass Wettbewerber durchaus eine Chance haben, sich auf kleineren Netzen gegen die DB AG durchzusetzen.

In anderen Marktsegmenten gibt es bisher keine Wettbewerber: im Bereich der elektrischen S-Bahnen, bei den Neigezügen mit Dieselantrieb und bei den elektrischen Hauptbahnen, auf denen Geschwindigkeiten von 160 km/h und



Erste gute Erfahrungen mit der Regionalisierung: die Übernahme der Bahnlinien im „nassen Dreieck“ zwischen Elbe und Weser. Damals gab es keine anderen Triebwagen als die DB-Bauserie VT 628.

mehr erreicht werden. In diesem Bereich gab es bereits Ausschreibungen des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr, die jedoch aufgehoben werden mussten, weil kein anderer Wettbewerber eingestiegen ist. Die einzige Ausschreibung eines solchen Netzes, der S-Bahn Rhein-Neckar, hat die DB AG gewonnen. Insider mutmaßen, dass die

Firma Connex, die als Einzige im Verfahren ein Angebot zur Entscheidung gestellt hat, deshalb unterlegen ist, weil ein ungünstig gestalteter Einnahmenaufteilungsvertrag die Erträge aus Fahrgeldern belastet und möglicherweise von Connex richtig eingeschätzt wurde, während die DB AG die Einnahmeverluste im Kon-

zern umverteilt. Aus den gleichen Gründen sollen andere Wettbewerber schon vorher aufgegeben haben. Ob das zutrifft, will niemand offiziell bestätigen – es sind Firmengeheimnisse.

DB greift nach dem Stadtverkehr

Aus einem internen Papier der DB AG geht hervor, dass der städtische Verkehr auf Schiene und Straße profitabler sei als der Regionalverkehr. Aus diesen Gründen hat sich die DB AG entschlossen, mit Kooperationen und Aufkäufen in den Stadtverkehr einzusteigen. Niedersachsen ist besonders davon betroffen. In Hannover bahnt sich eine Zusammenarbeit zwischen den zwei größten Anbietern im Nahverkehr an: dem S-Bahn-Bereich der DB AG und der Üstra, die in Hannover die Straßenbahnen und daneben ein umfangreiches Busliniennetz betreibt. Beide haben unter dem Namen „Intalliance“ eine Dachfirma gegründet, von der die DB AG schon 2004 51 Prozent übernehmen will. Mit ihren eigenen Bustöchtern hat die DB AG in Niedersachsen bereits in vielen Landkreisen eine dominierende Stellung. Nun hat sie auch die Stadtwerke Göttingen, den einzigen größeren städtischen Anbieter im Busverkehr Südniedersachsens, in ihre Konzernstrukturen eingebunden: Der Energie-Konzern EAM/Gelsenwasser und die DB-Tochter Regionalbus Braunschweig (RBB) haben 49,9 Prozent der Stadtwerke übernommen und eine Vereinbarung über die beabsichtigte Bildung

einer gemeinsamen Gesellschaft „Verkehrsbetrieb Göttingen“ geschlossen. Zweiter Bieter in der „Endausscheidung“ war der Vivendi-Konzern mit seiner Verkehrstochter Connex. Hätte die DB AG nicht zugegriffen, hätte ein anderer Konkurrent seine Marktposition ausgebaut.

Die Entwicklung von Regionalstadtbahnen, auf denen Eisenbahnfahrzeuge bis in die Zentren der Städte fahren, draußen im Land aber die Strecken der DB AG nutzen und dort in deren vorhandene Besitzstände eindringen, verstärkt die Kooperation und schwächt den Wettbewerb. So gibt es in Kassel mit dem Regiotram-Vorlaufbetrieb bereits eine Kooperation zwischen der DB AG und der Kasseler Verkehrsgesellschaft. Wie sich die Verhältnisse in Braunschweig entwickeln werden, ist offen, aber es können sich Überraschungen ergeben, denn es gibt wegen der Beschaffung der Fahrzeuge eine Kooperation zwischen den Kasseler Verkehrsbetrieben mit denjenigen in Braunschweig und Rostock. Immer hat die DB AG irgendwo die Hand im Spiel.

Wie schafft man Wettbewerb?

In der Broschüre „Niedersachsen ist am Zug“ (2001) schreibt die LNVG: „Das Land Niedersachsen verfolgt mit der Einführung von Wettbewerb das Ziel, den Zuschussbedarf bei gleicher oder verbesserter Qualität spürbar zu reduzieren. Dabei gilt es, in der Übergangszeit von der Monopol-situation der DB AG bis zu einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt gezielt Wettbewerber zu etablieren.“

Das Land Niedersachsen ist ein gebranntes Kind. Während auch in den 50er Jahren auf den Eisenbahnkarten zahllose kleine Eisenbahnen zu finden waren, gab es zum Zeitpunkt der Bahnreform keinen einzigen „bunten“ Triebwagen mehr, der im Personenverkehr unterwegs war. In den 70er Jahren hatte die Landesregierung den letzten größeren Anbieter von Nahverkehr auf der Schiene, die Osthannoversche Eisenbahn, systematisch zerstört. Erst der weitere drastische Rückzug der DB AG aus dem „nassen Dreieck“ zwischen Hamburg und Bremerhaven ließ – aus strukturpolitischen Gründen – die Alarmglocken schrillen. Hier machte das Land erstmals die Erfahrung, dass regionale Schienenverkehrsunternehmen effizienter und flexibler sein können als die „große Bahn“.



Landesstolz auf DB-Fahrzeugen verschafft noch keinen Einfluss.



Akute Monopolgefahrt: Hannovers Straßenbahnen sollen unter DB-Regie fahren.

Das Teilnetz Weser-Ems zwischen Osnabrück, Bremen und Wilhelmshaven wurde für fünf Jahre ausgeschrieben, wobei der Einsatz von 23 LINT-Triebwagen aus dem Fahrzeugpool des Landes vorgegeben wurde. Den Zuschlag erhielt die Nordwestbahn, und das Auftauchen der neuen Triebwagen wurde vom ersten Tag an zu einer einzigartigen Erfolgsstory. Mit drei Millionen Zugkilometern auf 300 Kilometern Streckenlänge war es das größte zusammenhängende Teilnetz, das an einen anderen Anbieter als die DB AG ging. Dennoch muss die DB AG weiter als marktbeherrschend bezeichnet werden: Sie betreibt 90 Prozent des Schienennahverkehrs.

Die positiven Erfahrungen mit dem Fahrzeugpool und der Nordwestbahn, aber auch die Absicht der DB AG, ihre Monopolsituation in Niedersachsen zu festigen, ließen ein neues Projekt reifen, das ein Gegengewicht bilden soll: die Vergabe der Regionalexpresszüge zwischen Bremen, Hamburg und Uelzen an einen anderen Betreiber.

Günstige Voraussetzungen

Die Vergabe dieser Leistungen auf 170 Kilometern Streckenlänge mit 2,6 Millionen Zugkilometern bietet besonders günstige Voraussetzungen. Der Auftrag ging an ein Konsortium aus Ostthannoverscher Eisenbahn (Celle), Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser (Zeven), Hamburger Hochbahn und Bremer Straßenbahn. Die Voraussetzungen dafür, dass dieses Konsortium den Betrieb erfolgreich führen kann, sind besonders günstig: Bremer Straßenbahn und Hamburger Hochbahn verstehen etwas vom elektrischen Betrieb, die Verkehrsbetriebe Elbe-Weser haben Erfahrungen mit dem klassischen Eisenbahnbetrieb auch im Personenverkehr und mit der Benutzung der Bahnlinien der DB und die Ostthannoversche Eisenbahn in Celle kann an einem Streckenende einen nahen Werkstatt- und Personalstandort beisteuern. Die benötigten Lokomotiven und Doppelstockwagen können von der Industrie aus bewährten Bauserien „von der Stange“ beschafft werden. Schon 2003 soll der Betrieb starten. Damit sollen Verbesserungen im Fahrplan zur Hauptverkehrszeit, mehr Service durch Zugbegleiter, eine Platzreservierung für Zeitkarteninhaber und Bistroabteile geboten werden. Außerdem sollen durch Verlängerung der Züge mehr Sitzplätze angeboten werden.

Damit wird ein wichtiger Einbruch in eine Domäne der DB AG möglich: Erstmals werden in Deutschland elektrische Regionalzüge mit 160 km/h durch einen anderen Betreiber geführt. Damit können erstmals Erkenntnisse über Betriebsablauf, Betriebskosten, aber auch Fahrgeldeinnahmen im hochwertigen Regionalverkehr gesammelt werden, die bisher ausschließlich der Deutschen Bahn AG zur Verfügung stehen. Bundesweit klagen die Aufgabenträger darüber, dass die DB AG solche Daten als Betriebsgeheimnis behandelt und damit



Prominenz trifft sich bei der Nordwestbahn und dankt den Mitarbeitern. Von links nach rechts.: Dietmar Schütz, OB der Stadt Oldenburg, Dr. Susanne Knarre, Nds. Verkehrsministerin, Carl-Ludwig Thiele, MdB, Hansjürgen Fip, OB der Stadt Osnabrück, Bianca Kief und Andreas Küper, NWB.

wichtige Informations- und Entscheidungsgrundlagen für die Aufgabenträger nicht zur Verfügung stehen.

Fahrzeugpool statt Fahrzeugförderung

Schon sehr früh hatte sich die niedersächsische Landesregierung dazu entschlossen, eine Alternative zur klassischen Fahrzeugförderung zu entwickeln. Landauf, landab fahren rote Trieb- und Doppelstockwagen durch das Land, beklebt mit Landeswappen und finanziert mit Mitteln, die zum größten Teil aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz kommen. Es handelt sich um Zuschüsse, die nur einen sehr begrenzten Einfluss auf das Unternehmen ausüben, das sie in Besitz nimmt. Die DB AG kümmert sich bei ihren Fahrzeugeinsätzen keinen Deut um die Belange der Geldgeber. Für den Fahrgast wird das daran sichtbar, dass Triebwagen Reklame für die Heidebahn durch Ostwestfalen tragen. Mit dem Fahrzeugpool wollte das Land Niedersachsen gleiche Startverhältnisse für Wettbewerber schaffen, wobei ein erwünschter Nebeneffekt war, dass für den Fahrzeugpool Fahrzeuge aus Salzgitter beschafft wurden.

Fragwürdiges Verfahren

So wichtig diese Vergabe ist, um Wettbewerber überhaupt erst zu schaffen, das Verfahren hält PRO BAHN Niedersachsen für fragwürdig. Es fand praktisch vollständig unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt und vor allem hatte niemand Einblick in die vereinbarten Standards und Leistungskriterien. Eine öffentliche Ausschreibung hätte verhindert, dass man der Landesnahverkehrsgesellschaft „Kunzelei“ vorwirft. Man muss sich darüber klar sein, dass solche politischen Aktionen nie frei von Eigennutz sind.

Wenn man sich aber klar macht, dass die Deutsche Bahn AG auch weiterhin ein Unternehmen in Staatsbesitz ist und dass die Bundesregierung auf vielfältige Weise deren Monopol schützt, so darf man sich nicht darüber wundern, wenn ein Bundesland dasselbe tut: mehr oder weniger im Landesbesitz befindliche Unternehmen fördern und auf neue Märkte führen.

Wettbewerb braucht Wettbewerber

Kritisiert wurde auch, dass die DB AG sich an der Ausschreibung nicht beteiligen

durfte. Auf den ersten Blick scheint dieses ein gravierender Verstoß gegen die Regeln des Wettbewerbs zu sein. Bei näherem Hinsehen ergibt sich das Gegenteil: Auch die Europäische Union ist der Auffassung, dass Wettbewerb nur funktioniert, wenn eine genügende Anzahl von Wettbewerbern am Markt ist. Daher ist es zulässig, Ausschreibungen so zu gestalten, dass verhindert wird, dass ein Wettbewerber allein alle Ausschreibungen gewinnt und damit den Markt beherrscht (siehe den Bericht über Bornholm von Jörgen Hammer, PRO BAHN Zeitung 4/99, S. 14 ff.). Da die DB AG auch nach dieser Vergabe noch 85 Prozent des Schienennahverkehrs in Niedersachsen betreibt, ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass Gerichte den Ausschluss der DB AG für rechtswidrig erklären könnten.

Wettbewerb anders gesehen

Am Beispiel Niedersachsens zeigt sich die Wirkung von Wettbewerb aus einem ganz anderen Blickwinkel, die Regiona-

lisierung des Schienenpersonennahverkehrs hat auch Wettbewerb zwischen den Bundesländern ausgelöst. Aus unterschiedlichen Ausgangspositionen haben die Bundesländer unterschiedliche Schwerpunkte bei der Entwicklung des Schienenverkehrs gesetzt: Hessen und Nordrhein-Westfalen mit flächendeckenden Verkehrsverbänden, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg mit Wiederinbetriebnahme von Strecken und einem landesweiten integralen Taktfahrplan, Thüringen und Sachsen-Anhalt mit der konsequenten Entwicklung von Regionalexpresslinien.

Niedersachsen setzt Zeichen nicht nur in Sachen Wettbewerb, sondern auch bei Investitionen: Im Teilnetz Weser-Ems vom Land wurden Investitionen in die Strecken (die immer noch der DB AG gehören) von nicht weniger als 75 Millionen Euro angeschoben und 15 Millionen Euro für ein spezielles Stationsprogramm bereitgestellt.

Auf Niedersachsen lasten immer noch die langen Schatten einer langjährigen

Stilllegungs- und Rückzugspolitik im ländlichen Raum. Diese Schatten beginnen ganz langsam zu weichen. Aber in Sachen Wettbewerb hat das Land Niedersachsen eine besonders günstige Ausgangsposition: Die großen Investitionen in das Schienennetz – die Neubaustrecke von Hannover nach Würzburg und der Ausbau des Knotens Hannover zur Expo – sind bereits vollzogen, die nächste große Investition – die Neubaustrecke von Hannover nach Hamburg und Bremen – wird erst am Horizont sichtbar und besitzt noch keine politische Aktualität. Der indirekte politische Einfluss der DB AG über das Eigentum am Netz ist in Niedersachsen gering und so ist das Land Vorreiter geworden für die Förderung des Wettbewerbs im Schienenverkehr.

(red/nds)



Für Sie gelesen

Landestarif für NRW

Das Land Nordrhein-Westfalen ist – neben Hessen – eines der Länder, in denen flächendeckend Verbundtarife gelten. Ziel des Landes ist es, einen landesweit durchgängigen Tarif zu schaffen. Ablehnung gab es bereits von Seiten des ältesten und größten Verkehrsverbundes Nordrhein-Westfalens, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR). Nur zwei Prozent seiner Fahrgäste überschreiten den Verbundraum.

Das Thema wird um so wichtiger, je mehr Unternehmen auf den Schienen fahren, die nicht zur DB gehören. Denn der Widerstand dieser Unternehmen gegen die Anwendung des aus der Staatsbahnzeit überkommenen DPT (Deutschen Personen- und Gepäck-Tarifs) wird wachsen.

Da das Land letztlich nur anregen und argumentieren kann, hat es eine informative Broschüre herausgegeben, die interessante Einzelheiten enthält.

Statistisches Material über Fahrgastzahlen und Einnahmen, Tarifstrukturen in Nordrhein-Westfalen (auch im Vergleich zum Tarif der DB) und die Konturen eines einheitlichen Regionaltarifs werden plastisch und eindrucksvoll offen gelegt, die rechtlichen Grundlagen aufgezeigt und Lösungsansätze für einen landesweiten Tarif geboten. Die Broschüre ist eine wichtige Informationsquelle und Argumentationshilfe für alle – auch außerhalb des Landes – die für einen landesweiten Nahverkehrstarif eintreten wollen.

→ *Neue Tarife für das Land*, herausgegeben vom Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Haroldstraße 4, 40213 Düsseldorf, Oktober 2001, 36 Seiten A4, kostenlos.