

Wettbewerb im öffentlichen Nahverkehr: Gefordert, gefürchtet und verteufelt

von

Hans - Jürgen Ewers und Gottfried Ilgmann¹

- erschienen in Internationales Verkehrswesen, Heft 1+2/2000, S. 17-20 -

Busse und Bahnen werden hierzulande weit überwiegend von Unternehmen im Eigentum der Öffentlichen Hand betrieben. Lange Zeit entzogen sie sich unter Mißachtung europäischen (=geltenden) Rechts dem Wettbewerb. Nun haben sie sich in eine höchst bedrohliche Situation manövriert. Greift die EU - Kommission ein, dürften viele der öffentlichen Unternehmen konkursreif sein, weil sie unerlaubte Beihilfen zurückzahlen müßten. Aber auch ohne ein Durchgreifen der EU droht vielen Unternehmen der Konkurs: Derzeit werden alle wichtigen Wettbewerbsklagen gegen öffentliche Verkehrsunternehmen gewonnen.

1. Umsatz und Subventionen im öffentlichen Nahverkehr

Ca. 40 Mrd. DM beträgt der Umsatz im öffentlichen Nahverkehr (ohne Taxen) - rd. 500 DM pro Einwohner und Jahr. Ein knappes Drittel entfällt auf den Nahverkehr der Deutschen Bahn (DB Regio), der Rest auf Betreiber von Bussen, U- und Straßenbahnen.

Der kleinere Teil des Umsatzes (18 Mrd. DM) sind Fahrgeldeinnahmen, mehr als die Hälfte (ca. 22 Mrd. DM) sind Subventionen. Sie werden für den Einkauf von Zug- und Busangeboten sowie für Investitionen in Fahrzeuge, Werkstätten, Leit- und Steuerungssysteme, Stationen, Gleise und Bussonderspuren gewährt. Darüber hinaus erfahren Schüler- und Schwerbehinderte eine spezielle Förderung - bis hin zur Fahrt zum Nulltarif. Nicht nur aus „offiziellen Töpfen“ wird subventioniert, sondern auch aus wenig transparenten Quellen. Bekanntestes Beispiel sind Stadtwerke, die mit Überschüssen aus den Versorgungsbetrieben (Elektrizität, Gas, Wasser etc.) Verluste aus den städtischen Verkehrsbetrieben ausgleichen.

Viele der Subventionen, insbesondere für Investitionen, führen schon von der Zielsetzung her zu Verschwendung. Sofern sie auf eine effiziente Bereitstellung von Angeboten im öffentlichen Nahverkehr abzielen, werden sie häufig in einer Weise praktiziert, die Wettbewerb behindert oder gar verhindert.

2. Nahverkehr auf der Schiene der Deutschen Bahn

Wir können uns keine Bahn vorstellen, die fast 50 Jahre weltweiten Wettbewerb hinter sich hat. Uns fehlt die Phantasie, uns das Ergebnis von 50 Jahren Innovations- und Kostensenkungswettlauf vorzustellen. Der

¹ Anschriften der Verfasser:

Hans-Jürgen Ewers, Prof. Dr., TU Berlin, FB Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Uhlandstr. 4-5, 10623 Berlin
Gottfried Ilgmann, Dr.-Ing., Managementberater, Gneisenastr. 10, 20253 Hamburg.

zentrale strategische Ansatz, das Credo, der Regierungskommission Bundesbahn lautete daher: 'Wettbewerb auf der Schiene', um den versäumten Prozeß nachzuholen.

Das Credo der Regierungskommission erforderte Konsequenzen, insbesondere die Umwandlung der Behörde 'Bahn' in eine AG, ein unternehmerisches und wettbewerbsneutrales Management des Netzes sowie die Vereinigung von Aufgaben - und Ausgabenverantwortung für den Nahverkehr in der Hand der Länder. Diese sollten gemeinwirtschaftliche Leistungen im Wettbewerb ausschreiben, damit die Verkehrsunternehmen zum Zuge kämen, die aus einem vorgegebenen Länderbudget das attraktivste und kostengünstigste Verkehrsangebot herausholen würden.

Was ist nach mehr als fünf Jahren seit Inkrafttreten der Bahnreform aus dem zentralen strategischen Ansatz von Wettbewerb auf der Schiene geworden? Um es mit den Worten des Soziologen Ulrich Beck zu sagen: „Verbale Aufgeschlossenheit bei überwiegender Verhaltensstarre“. Viele, die es angeht, scheinen nicht einmal begriffen zu haben, daß Wettbewerb der zentrale strategische Ansatz der Bahnreform gewesen ist.

Sechs Jahre nach der Bahnreform ist nur ein Bruchteil der Leistungen im Nahverkehr der Bahn ausgeschrieben worden. Obwohl die Newcomer auf der Schiene die Ausschreibungen überwiegend gewonnen haben, erreichen sie bis heute nur 4 % des Umsatzes. Den Rest hält DB Regio mit 96%.

Die Liste der Klagen von Newcomern auf der Schiene gegen den Quasimonopolisten DB Regio (unterstützt vom DB - Konzern) ist lang. DB Regio fordert teilweise eine Fortzahlung in Höhe von 20% des bisherigen Umsatzes vom Land, falls die Leistung im Nahverkehr der Bahn später ausgeschrieben werden und ein Newcomer den Zuschlag erhalten sollte. Mit dieser unsinnigen Forderung sollen „Großvaterrechte“ der DB begründet werden, denn ein Wettbewerber müßte - bei gleicher Leistung - mehr als 20% preiswerter anbieten, damit das Land aus diesem Angebot einen Vorteil ziehen kann. DB Regio lockt auch mit Investitionen der Konzernschwester (DB Netz, DB Reise & Touristik, DB Cargo), z.B. in Schleswig - Holstein mit der Elektrifizierung der Strecke Hamburg - Lübeck. Über die Konzernschwester DB Netz wird gedroht, Strecken, auf denen Newcomer fahren werden, in der Priorität von Modernisierung, Ausbau und Unterhaltung herabzustufen. Über die Konzernschwester DB Reise & Touristik wird sogar - wie ebenfalls in Schleswig - Holstein geschehen - mit der Abkopplung der Landeshauptstadt Kiel vom IC/ICE-Verkehr gedroht. Bahn - Arbeitsplätze in allen Sparten der DB, z.B. in den bahneigenen Ausbesserungswerken, werden als Lock- und Drohmittel eingesetzt. Sogar Fahrzeughersteller können instrumentalisiert werden. Ihre Produktion könnte von einem Bundesland, das Wettbewerb ausschöpfen will, in ein anderes Bundesland verschoben werden - so die Drohung.

Das größte Wettbewerbshindernis geht vom neuen Trassenpreissystem („TPS '98“) aus. Es ist - wie bei fast allen Versorgungsunternehmen - im Prinzip zweistufig. Die Unternehmen auf der Schiene erwerben eine sogenannte Infracard. Sie kostet z.B. rd. 85.000 DM pro km und Jahr für die sogenannte Streckenkategorie 4 (100 - 120 Km/h Höchstgeschwindigkeit) und berechtigt zum Einkauf von beliebig vielen Fahrplantrassen zum Preis von knapp 3 DM je Zug-km („mittlere Belastungsklasse“ der Strecke unterstellt). Je mehr Züge über die Strecke gefahren werden, desto geringer fällt der Durchschnittspreis je Zug-km aus. Das führt zum

Anreiz, mehr Verkehr auf die Schiene zu ziehen. Bei täglich 18 Zügen in beiden Richtungen ergeben sich 9,40 DM je Zug-km. Wird der Takt verdoppelt, fällt der Durchschnittspreis je Zug-km auf rd. 6,20 DM je Zug-km. Einem Laien wird das System der Infracard verständlich, wenn er einen Vergleich zur vertrauten Bahncard zieht. Auch diese berechtigt zu beliebig vielen Fahrten zum halben Preis. Je mehr gefahren wird, desto geringer wird der Bahncardanteil, der jeder Fahrkarte zum halben Preis zuzurechnen ist.

Das zweistufige Trassenpreissystem hat aber auch einen schwerwiegenden Nachteil, denn es bringt demjenigen die größten Vorteile, der die betreffende Strecke mit den meisten Linien belegt. Auf hoch belasteten Strecken ist dies in aller Regel die angestammte DB Regio. Neueinsteiger sind hingegen chancenlos. Fährt DB Regio bereits mehrere Linien auf der betreffenden Strecke, hat sie die Kosten für die Infracard bereits abgedeckt und könnte sogar mit dem niedrigen variablen Preis für Zugtrassen kalkulieren. Neueinsteiger hingegen müssen erst noch die anteiligen Kosten der Infracard „verdienen“.

Inzwischen beschwerten sich die Aufgabenträger, so z.B. der Verkehrsverbund Ostwestfalen - Lippe (VVOWL). Das Kartellamt hat daraufhin im Dezember 1998 ein Verfahren nach §§ 22, 26 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen wegen des Verdachts eingeleitet, daß DB Netz „nichtbundeseigene Anbieter“ ohne sachlichen Grund benachteilige. Die DB - Regio - Tochter 'Regionalbahn Westfalen GmbH' konnte den Trassenpreis für die ausgeschriebene Strecke Bielefeld - Lemgo und Bielefeld - Rahden (zusammen: 90 km) um etwa ein Drittel billiger als die Wettbewerber kalkulieren. Würde der Konkurrenz der gleiche Trassenpreis eingeräumt werden, so dürfte der Verkehrsverbund Ostwestfalen/Lippe seine Leistung um etwa 12% billiger einkaufen können, weil die Newcomer hätten billiger anbieten können. Auch DB Regio hätte dann wahrscheinlich preiswerter angeboten, um im Wettbewerb mithalten zu können.

Gefragt ist zwar ein Trassenpreissystem mit großer Anreizwirkung (mehr Trasseneinkauf führt zu sinkenden Durchschnittskosten pro Trasse), es muß aber wettbewerbsneutral sein, damit eine blühende Schienentransportbranche auf dem Bahnnetz entstehen kann. Eine Möglichkeit wäre die Bildung von Einkaufsgemeinschaften aller Verkehrsunternehmen, die auf einem Streckenabschnitt fahren wollen. Aber wo läge der Anreiz für DB Regio, mit den Newcomern eine Einkaufsgemeinschaft zu bilden? Der Newcomer würde viel, DB Regio weniger gewinnen (in Durchschnittspreisen pro Zug-km). Eine so erzielte Wettbewerbsneutralität würde DB Regio nicht freiwillig anstreben. Eine vernünftige kurzfristig erzielbare Lösung wäre die, daß DB Netz alle Nahverkehrsunternehmen auf einem Streckenabschnitt preislich so stellen würde, als wären sie freiwillig eine faire Einkaufsgemeinschaft eingegangen.

Zweifel bestehen daran, ob Gesetze/Verordnungen für sich allein tauglich sind, einen fairen Ausgleich der Interessen zwischen einem Fast - Monopolisten wie DB Regio und Newcomern auf dem Netz zu organisieren. Der Regulator im Telekombereich macht vor, wie Interessenkollisionen zwischen der übermächtigen Deutschen Telekom und den Newcomern kaufmännisch aufgelöst werden, z. B. wenn er die Entgelte für die Mitnutzung der Ortsnetze nach einem fairen Preisfindungsverfahren festsetzt. Ein Regulator, im modernen Verständnis ein Wettbewerbsveranstalter und kein Reglementierer, dürfte auch für die Öffnung des Schienenweges sehr hilfreich sein. Ein solcher Regulator kann sich auch den sogenannten nicht-

tarifären Wettbewerbshindernissen widmen. Fast jeder deutsche Wettbewerber von DB Regio ist auf die Zusammenarbeit mit der DB angewiesen, z. B. wenn er auch Güterverkehr auf der Schiene betreibt und Güterwagen in die lang laufenden Güterzüge von DB Cargo einstellt. In aller Regel kann also DB Regio über die enge Konzernbindung zu DB Cargo auf fast jeden Wettbewerber existenziellen Druck ausüben. Folge: Wettbewerb im Nahverkehr auf der Schiene wird unterbunden oder verzögert, weil benachteiligte Wettbewerber das Risiko einer Beschwerde scheuen.

Aber nicht nur die Newcomer klagen. Auch DB Regio selbst beklagt unfaire Wettbewerbspraktiken. Aufgabenträger für den Schienennahverkehr, d.h. die Länder bzw. deren Verkehrsverbände, bevorzugten Newcomer nur deshalb, damit Wettbewerb entsteht, nicht aber, weil ihr Angebot objektiv günstiger sei. Die Aufgabenträger bevorzugten die Eisenbahnen des eigenen Landes. Soweit diese im Besitz des Landes oder einer Kommune seien, würden sie im Verbund mit gewinträchtigen Versorgungsunternehmen auf Kosten der Verbraucher von Strom, Gas, Wasser etc. subventioniert werden. Aufgabenträger vergäben - ohne Ausschreibung - an billigere Newcomer Leistungen, die bislang DB Regio erbracht habe. Letzteres Argument ist allerdings etwas pikant, denn DB Regio fährt weit überwiegend Nahverkehrszüge, die noch nie ausgeschrieben worden sind.

Während sich die Klagen der Newcomer gegen DB Regio, gegen DB Netz und den Konzern DB als Ganzes richten, zielt die Kritik von DB Regio ausschließlich auf den Aufgabenträger, also auf staatliche Stellen ab. Insgesamt hat die DB die Folterwerkzeuge unfairen Wettbewerbspraktiken härter und umfangreicher als die Aufgabenträger vorgezeigt.

Eine Ursache für unfaire Wettbewerbspraktiken seitens der DB hat so herausragende Bedeutung, daß ihr sehr schnell und konsequent begegnet werden sollte, nämlich die immer noch nicht erfolgte institutionelle Trennung von Netz und Transportgesellschaften der DB. Hierzu gibt es ein klares Plädoyer der Regierungskommission: "Die Ausgliederung (der Transportgesellschaften aus der Holding) schafft glaubwürdige Voraussetzungen für die interessierte Privatwirtschaft, daß der Wettbewerb um Trassen diskriminierungsfrei verläuft und daß sich ein Markteintritt in den Schienenverkehr als kalkulierbares Risiko lohnt". Für die Regierungskommission ist dieser Akt eine *conditio sine qua non* gewesen, damit Wettbewerb überhaupt entstehen kann. Auch Wilhelm Pällmann, von 1982 bis 1991 Vorstandsmitglied der DB, plädiert für die institutionelle Trennung mit der bemerkenswerten Formulierung: „Das Diskriminierungspotential (von DB Netz) ... ist nicht beherrschbar“.

Es gibt in der Bahn - und nicht nur dort - ein fast religiös verankertes Dogma, die Schnittstelle zwischen Rad und Schiene müsse institutionell zusammengehalten werden, um zu optimieren, das Gesamtsystem innovativ nach vorn zu bringen, die Sicherheit und Zuverlässigkeit zu gewährleisten und um den Kostendruck auf das Netz über die am Markt kämpfenden Transportgesellschaften zu erhalten. Diese Argumentation ist durchsichtig: Es gilt, mit dem Netzmonopol die Transportschwester im DB - Konzern vor Wettbewerb zu schützen. Gern wird auch auf die US - amerikanischen Eisenbahnen verwiesen (Netz und Transport in einer Hand). Der Vergleich hinkt nicht nur, sondern ist unzulässig. Die US - Bahnen stehen unter Existenzdruck.

Die US - Regierung subventioniert nicht und würde auch den Konkurs einer US - Eisenbahn nicht aufhalten. Da greifen Chance und Risiko bereits bei intermodalem Wettbewerb, d. h. mit Lkw und Schiff. Intramodaler Wettbewerb auf der Schiene ist dann nicht zwingend. Im übrigen haben sich die US-amerikanischen Güterbahnen in Großbritannien eingekauft und drängen auf den Schienenverkehrsmarkt des europäischen Kontinents. Würden sie so agieren, wenn sie davon überzeugt wären, daß die Trennung von Netz und Transport des Teufels sei? Den Nachweis, daß in Deutschland (und ganz allgemein in Europa) Wettbewerb auf der Schiene mehr bewirkt als drückender Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern, erbringt DB Regio. Die Preise fallen dort, wo die Länder ausschreiben, und nicht dort, wo die Konkurrenz durch den Pkw am größten ist.

3. Nahverkehr mit Bus, U- und Straßenbahnen („Busse und Bahnen“)

Die meisten städtischen Verkehrsbetriebe werden quersubventioniert. Dies geschieht mit facettenreicher Methode. In aller Regel werden die Verkehrsbetriebe mit gewinnträchtigen Versorgungsunternehmen zusammengefaßt. Das spart Steuern auf Kosten von Bund und Ländern. Die Kritik an diesem Standardmodell: Jeder Wettbewerb ist unfair, wenn mindestens ein Wettbewerber subventioniert wird - ggf. noch von der Gebietskörperschaft, die zugleich Aufgabenträger ist. Wettbewerber haben dann keine reelle Chance. Wenn ihnen dennoch ein Sieg zugestanden wird, nämlich in einem kleineren Segment, dann nur deshalb, um das kommunale Unternehmen sanft zu disziplinieren, damit der Durst nach Subventionen nicht allzu groß wird.

In einer Stadt kann es politisch gewollt sein, daß der eigene Verkehrsbetrieb in einen fairen Wettbewerb gestellt wird - und zwar auch mit dem Risiko, daß der Betrieb im härtesten Fall in Konkurs geht und der Konkursverwalter die brauchbaren Ressourcen an die Wettbewerber vermarktet. Selbst wenn dies Beschlußlage eines Stadtrates wäre, so wäre eine faire Wettbewerbsveranstaltung dennoch nicht möglich, weil Art und Umfang der Quersubvention nicht transparent sind. Gegen jegliche Transparenz gibt es Widerstände. Die sogenannte Transparenzrichtlinie der EG wird seit jeher systematisch nicht befolgt. Diese EU - Richtlinie hat insbesondere den Zweck, unerlaubte Beihilfen zu identifizieren.

Häufig ist davon auszugehen, daß die kommunalen Aufgabenträger den Wettbewerb gar nicht wollen, denn der Aufgabenträger steht im Interessenkonflikt. Er ist Spieler (als direkter oder indirekter Eigner des Verkehrsbetriebes) und Schiedsrichter (als Aufgabenträger und Wettbewerbsveranstalter) zugleich. Im US - amerikanischen Rechtssystem gilt eine solche Konstellation per se als wirtschaftskriminell.

Von den großen europäischen Systemanbietern, die auf den Markt drängen (z. B. Stagecoach, Vivendi, Via GTI etc.) wird berichtet, daß sie professionell Rechte und Pflichten mit dem künftigen Auftraggeber verhandeln. Politik und Verwaltung sehen offensichtlich ein Horrorszenario darin, nicht mehr spontihaft in die Geschäfte *ihrer* Verkehrsbetriebes eingreifen zu können oder Konventionalstrafen zahlen zu müssen, wenn sie ihren vertraglichen Pflichten nicht nachkommen.

Manche Kommunen halten Wettbewerb bei Busse und Bahnen offensichtlich für überflüssig. So wird in einigen hessischen Gebietskörperschaften *formal* die Aufgabenträgerschaft an das eigene lokale Verkehrsunternehmen übertragen. Nicht bekannt ist, ob ein solches Unternehmen formale Ausschreibungsunterlagen erstellt, daraufhin ein formales Angebot abgibt und schließlich das Angebot akzeptiert - alle drei Akte unterzeichnet vom Chef des Verkehrsbetriebes. Eine Stadt in den neuen Bundesländern soll die Aufgabenträgerschaft an das lokale private Verkehrsunternehmen delegiert haben. Man mag über solches Agieren zur Erhaltung von Monopolrenten lächeln, aber selbst in Auftragsverhältnissen auf dem Niveau Land - DB Regio geschah und geschieht letztlich nicht sehr viel Unterschiedliches, wenn eine Landesregierung die Regionalisierungsmittel für den Schienenverkehr (ggf. zuzüglich Aufschlag) an DB Regio durchreicht - nach dem Motto: The same procedure as last year?

Ein Verkehrsunternehmen kann seine Linienkonzession verlieren, wenn ein Wettbewerber ein wesentlich besseres Verkehrsangebot unterbreitet. Dieser Vorgang ist in neuerer Zeit nicht mehr beobachtet worden. Finden sich etwa keine Wettbewerber, um Wettbewerb zu veranstalten? Das Deutsche Institut für Wirtschaft (DIW) hat hierauf eine lakonische Antwort: "Aufgrund des Verfahrens der Konzessionserteilung besteht faktisch ... ein fast vollständiger Schutz vor Marktneulingen". Ursache: Die „Platzhirsche“ werden so durch Subventionen gepöppelt, daß sie in der Lage sind, jedes Konkurrenzangebot abzuwehren, das nur mit den Tarifeinnahmen kalkuliert ist.

Die derzeit effektivste Waffe, Busse und Bahnen vor Wettbewerb zu schützen, ist die „Eigenwirtschaftlichkeit“. Schon der Begriff ist eine semantische Falle. Im Gesetzestext heißt es, daß gemeinwirtschaftliche Verkehre auszuschreiben sind. Soll heißen: Die Öffentliche Hand muß dort, wo sich Busse und Bahnen - bei akzeptablem Fahrpreis - nicht lohnen, für ein Angebot sorgen. Sie schreibt es aus, um den Unternehmer zu finden, der bei akzeptablem Fahrpreis mit dem geringstem Zuschußbedarf "die Sache macht". Bei eigenwirtschaftlichem Verkehr denkt der gebildete Laie, der das Metier nicht kennt: Wenn sich die Verkehre lohnen, aus sich heraus ("eigen") wirtschaftlich sind, entsteht naturgemäß Wettbewerb, ohne daß es eines besonderen Eingriffs des Staates bedarf. Dies wäre tatsächlich soziale Marktwirtschaft: Nur wo über den Markt kein Angebot entsteht, greift der Staat ein, und zwar effizient (Einkauf gemeinwirtschaftlicher Verkehre im Wettbewerb). Wo Markt entsteht, weil rentierlich zu bedienende Nachfrage besteht, hält sich der Staat zurück und beschränkt sich auf den Ordnungsrahmen eines fairen Wettbewerbs.

Die Realität straft diese richtige Denkungsweise Lügen. Die Beteiligten am Verkehr mit Bussen und Bahnen, der (deutsche) Gesetzgeber, der für Verkehr zuständige Bundesminister als Vordenker künftiger Gesetzgebung, die Verkehrsunternehmen, die eigenwirtschaftlichen Verkehr mit Busse und Bahnen betreiben, und häufig auch die Aufgabenträger bilden ein „Kartell“, um über das Vehikel "Eigenwirtschaftlichkeit" die angestammten Verkehrsbetriebe, insbesondere die im Eigentum der Öffentlichen Hand, vor Wettbewerb zu schützen. Im Verständnis dieses "Kartells" dürfen Verkehrsbetriebe wie folgt gekennzeichnet sein: Ihre Investitionen in Fahrzeuge, Betriebshöfe, Omnibusbahnhöfe etc. werden nach dem Gemeinde - Verkehrs - Finanzierungsgesetz (GVFG) gefördert. Dies verspricht „ewige“

Wettbewerbsvorteile gegenüber Newcomern. Sie erhalten weiterhin Zuschüsse für einzelne Fahrten oder besondere Tarife. In Verkehrsverbänden werden ihnen Alleinnahmen garantiert, die zudem dynamisch wachsen. Begünstigt werden sie auch steuerlich, und zwar durch den Verbund mit kommunalen Versorgungsbetrieben, durch Gesellschaftereinlagen, Eigenkapitalzuschüsse und Verlustübernahmen sowie durch Ausfallbürgschaften der Öffentlichen Hand. Diese Aufzählung ist nicht einmal vollständig.

Wenn Verkehre unter solchen Bedingungen als „eigenwirtschaftlich“ betrachtet werden und diese Verkehre deshalb nicht ausgeschlossen werden müssen, ist dies eine Perversion des Denkens. Um der Klarheit des Denkens willen sollte „Eigenwirtschaftlichkeit“ zutreffender als Schutz des eigenen Betriebes vor Wettbewerb definiert werden - vorrangig von Betrieben im Eigentum der Öffentlichen Hand. Karel van Miert, europäischer Wettbewerbskommissar: "Wenn ein Unternehmen die Möglichkeit bekommt, den Wettbewerb auszuschalten, dann wird es das tun". Der Mißbrauch des Begriffs der "Eigenwirtschaftlichkeit" ist die Krönung, mit welcher abstrusem Konstrukt dieses geschehen kann. Greift die EU - Kommission ein, dürften viele Unternehmen konkursreif sein, weil sie unerlaubte Beihilfen zurückzahlen müßten. Aber auch ohne ein Durchgreifen der EU - Kommission droht vielen Unternehmen der Konkurs: Derzeit werden alle wichtigen Wettbewerbsklagen gegen öffentliche Verkehrsunternehmen gewonnen.

Das „Kartell“ macht sich ernsthafte Hoffnungen, die EU vom abstrusen deutschen Weg der Definition von Eigenwirtschaftlichkeit überzeugen zu können, um den Wettbewerbsschutzzaun um Busse und Bahnen auch in die europäische Zukunft hinüberzuretten. Letztlich sind die Chancen gering, daß der für andere Europäer logisch gar nicht vermittelbare deutsche Weg EU-Recht wird. Es geht nur um Rückzugsgefechte. Je länger es der Bundesregierung in den Verhandlungen mit der EU gelingt, den Rückzug zu verzögern, desto mehr wird dem öffentlichen Verkehr geschadet.

Es gibt allen Grund, Liberalisierungsbestrebungen der EU nicht zu behindern, sondern zu fördern, denn die Mittel, um gemeinwirtschaftlichen Verkehr "eigenwirtschaftlich zu stellen" (vulgo: Verschwendung durch Schutz vor Wettbewerb), werden kleiner werden. Auf Länder und Kommunen kommen insbesondere steigende Lasten aus den Personalhaushalten (inkl. Pensionslasten) zu. Die Haushälter in den Ländern werden daher gegenüber den Fördertöpfen begehrt werden. Auf kommunaler Ebene wird auch der Quell versiegen, der Quersubventionen von Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgern an kommunale Verkehrsunternehmen ermöglichte. Auslöser sind die Liberalisierung der Versorgermärkte durch die EU und zunehmende Klagen der Verbraucher von Gas, Wasser und Elektrizität gegen überhöhte Rechnungen kommunaler Versorgungsunternehmen.

Es gibt die leidvolle Erfahrung, daß auf die Verknappung von Haushaltsmitteln mit Leistungseinschränkungen des Angebots reagiert wird. Die Fixkosten sind schwer, zum Teil gar nicht abbaubar (sunk costs). Entsprechend werden Betriebsleistungen mit hohen variablen Kostenbestandteilen überproportional abgebaut. Daraus resultiert ein dynamischer Nachfragerückgang. Aus Nachfrageverlusten resultieren Erlösverluste und diese wiederum führen zur weiteren Einschränkung des Angebots. Bekannt sind diese Effekte als Abwärtsspirale. Ehe sich diese einstellt, sollte aus nationaler Sicht alles getan

werden, den Wettbewerb bei Bussen und Bahnen zu öffnen. Wettbewerbsabschottung durch Mißbrauch der Definition von Eigenwirtschaftlichkeit hat keine Zukunft.

4. Fazit

Fünf Jahre nach der Bahnreform steckt der Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr noch in den Kinderschuhen. Die Hauptschuld trägt der Ordnungsgeber. Im Nahverkehr auf der Schiene hat der Bund seit der Bahnreform nichts mehr getan und nicht mehr nachgelegt im Sinne eines Regulierers, der Wettbewerb inszeniert. "Aus netzbesitzenden Monopolen wird nur mühsam ein Markt mit vielen Anbietern" lehrt der Münchner Professor für Betriebswissenschaft, Eberhard Witte, mit Blick auf die Telekom. Das gilt (mindestens) ebenso für die Bahn mit dem Schienennetz als natürlichem Monopol. "Nur durch gezielte ordnungspolitische Eingriffe kann der ehemalige Monopolist daran gehindert werden, potentiellen Wettbewerbern den Markteintritt zu erschweren". Ordnungspolitische Eingriffe hat es seit der Bahnreform nicht mehr gegeben. Es wurde nicht einmal versucht, die Mängel in der Gesetzgebung auszubügeln, die durch die vielen Kompromisse verursacht wurden, die damals in Bundestag und Bundesrat eine Zwei - Drittel - Mehrheit sichern sollten, um eine Verfassungsänderung zu erreichen.

Kommunale Verkehrsbetriebe haben in ihren Eignern eine mächtige Lobby, Wettbewerb zu verhindern. Bei verbaler Aufgeschlossenheit für Wettbewerb wird zwischen Ordnungsgeber, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen auf Kooperation gesetzt. Ziel ist ein sanfter Wettbewerb. Letztlich ist Abschottung gemeint. Manche fordern auch einen "akzeptablen" Wettbewerb, der einen Wettbewerb mit Unternehmen ausschließt, die mit "Billigstlöhnen" arbeiten. Manche verurteilen Wettbewerb als l'art pour l'art, der nur mehr Arbeitslosigkeit hervorbringe und das mittelständisch organisierte Verkehrsgewerbe in Deutschland dem Untergang preisgäbe. Zwar hat noch kein Wissenschaftler behauptet, Wettbewerb unter Unternehmen sei Selbstzweck wie bei Monopoly- oder Siedler von Catan-Spielen im Freundeskreis, aber in Zeiten großer Arbeitslosigkeit findet diese Kritik am Wettbewerb viel Beifall.

Die Kritik am Wettbewerb durch die Busse und Bahnen - Branche folgt dem Motto: "Lerne zu klagen, ohne zu leiden". Letztlich sollen die Wirtschaftssektoren, die heute schon unter (globalem) Wettbewerb stehen, noch wettbewerbsfähiger werden, damit wir es uns als Gemeinwesen leisten können, aus Steuermitteln diejenigen vor Wettbewerb zu schützen, die bislang schon vor Wettbewerb geschützt waren.

Häufig wird die Wissenschaft der Ökonomie bemüht, um Wettbewerb zu verteufeln: Es werde ein Konzentrationsprozeß europäischer Systemanbieter gefördert, der schließlich zu Monopolen führe. Die mittelständisch organisierten deutschen Verkehrsunternehmen würden verschwinden. Große Monopolunternehmen würden die Preise diktieren und ihre Shareholder mästen. Das kann so kommen - jedoch nur, wenn der Ordnungsgeber eines Tages ebenso unfähig gegenüber den europäischen Systemanbietern agiert wie derzeit gegenüber den Verkehrsunternehmen, die mit „Eigenwirtschaftlichkeit fingierender Finanzierung“, so der Heidelberger Nahverkehrsberater Felix Berschin, gemästet werden.

5. Schlußwort

Sowohl DB Regio als auch die (kommunalen) Verkehrsbetriebe sollten sich weniger vor ihren intramodalen Wettbewerbern, das heißt vor ihresgleichen, fürchten oder sie gar verteufeln, sondern den intermodalen Wettbewerber, den Pkw, fürchten. In der Zeit seit der Bahnreform setzt dieser Wettbewerber zu einem Innovations- und Kostensenkungswettlauf an - und das ausgehend von einem derzeit schon hohen Niveau - der das, was sich bei Bussen und Bahnen tut, übertrifft.

Pkw's und damit der Einstieg in die automobilen Mobilität werden immer billiger. Durch Stadtautos wird auch den begrenzten Möglichkeiten finanzschwacher Bevölkerungsteile entsprochen. Die Öko-Steuer für Sprit ist eine Petitesse, denn sie ist geringer als die Schwankung der Preise an den Zapfsäulen binnen eines Jahres. Das Stadtauto bietet Parkmöglichkeit auf erheblich reduzierter Fläche, das heißt, Restriktionen im ruhenden Verkehr von Städten werden unwirksamer. Satellitengestützte Leitsysteme, die auch online Staus und zähflüssigen Verkehr signalisieren, werden leistungsfähiger und gegenüber den ersten Systemen am Markt spottbillig. Damit werden Kapazitäten des Straßennetzes erschlossen, ohne daß Straßen hinzugebaut werden müßten. Pkw's werden noch umweltfreundlicher. Wer preissensibel ist - und das ist die große Mehrheit der Fahrgäste im öffentlichen Verkehr - kann heute schon verbrauchsarme Pkw's kaufen. Warum dieses nur wenig geschieht, liegt daran, daß der Sprit so billig ist, daß der Mehraufwand für ökologische Autos (Beispiel Eco - Golf) nicht einmal durch die Spritpreisersparnis zu kompensieren ist.

Daimler - Chrysler und Ford haben vor einem Jahr eine halbe Milliarde DM bereitgestellt, um das Wasserstoffauto serienreif zu entwickeln. Damit droht das Umweltargument für Busse und Bahnen zu kippen. Im Stadtverkehr wird die Lärmemission solcher Autos kein Thema sein. Das CO₂-Argument kippt, wenn es gelingt, den Wasserstoff preiswerter aus regenerativen Energien zu erzeugen oder ihn - zunächst - aus fossilen Energieträgern mit sehr viel geringeren Umwandlungsverlusten bereitzustellen.

Möglicherweise trägt das Umweltargument contra Pkw und pro öffentlichem Verkehr überhaupt nicht mehr. Eines Tages könnte öffentlicher Verkehr ausschließlich als soziale Veranstaltung legitimiert sein für diejenigen, die keinen Pkw fahren dürfen oder fahren können. Angesichts dieser Aussichten sind Heldentaten gefragt und kein Festhalten an Schutzzäunen vor Wettbewerb, die den öffentlichen Verkehr weiter hinter den Hauptkonkurrenten Pkw zurückfallen lassen.