

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 1999 des Rechnungshofs zur Landeshaus-
haltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haus-
haltsjahr 1997 (Nr. 17);
– Verkehrsverträge des Landes mit der Deutschen
Bahn AG und anderen Verkehrsunternehmen**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 15. Dezember 1999 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 12/4678 lfd. Nr. XIII):

1. Von den Darlegungen des Rechnungshofs Kenntnis zu nehmen;
2. die Landesregierung zu ersuchen,
 - a) die bestmögliche Verwirklichung der verkehrspolitischen Zielsetzungen des Landes dadurch zu unterstützen, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Steuerung des Einsatzes der Regionalisierungsmittel, zur Evaluation der verkehrs- und strukturpolitischen Zielsetzungen des ÖPNV-Gesetzes und als Grundlage für das geplante Controlling-System durchgeführt werden; der Neufassung von § 7 LHO wird damit nachgekommen und das verkehrspolitische Ziel der ausreichenden landesweiten Versorgung mit ÖPNV-Leistungen gestützt;
 - b) eine Erfolgskontrolle für die vertraglich vereinbarten Verkehrsleistungen durchzuführen; dafür sollte ein Controlling-System aufgebaut werden;
 - c) bei SPNV-Leistungen grundsätzlich öffentliche Ausschreibungen oder Preisanfrageverfahren durchzuführen;
 - d) dem Landtag bis zum 31. Dezember 2000 über das Veranlasste zu berichten.

Bericht

Mit Schreiben vom 16. Januar 2001 Az.: I 0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Nr. 2.:

Auf der Grundlage des Gesetzes über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 23. Mai 1995 (ÖPNVG; GBl. S. 417) ist es Ziel der Verkehrspolitik der Landesregierung, den öffentlichen Personennahverkehr zu einer vollwertigen Alternative zum motorisierten Individualverkehr auszubauen und die Mobilität der Bevölkerung in allen Landesteilen sicherzustellen. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei dem Schienenverkehr zu. Das vorhandene Eisenbahnnetz soll erhalten und ausgebaut sowie mit einem attraktiven, nach Möglichkeit vertakteten Angebot im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bedient werden. Für den SPNV, soweit er der Aufgabenträgerschaft des Landes unterliegt, hat das Kabinett am 24. Februar 1997 festgelegt, dass stufenweise ein Integraler Taktfahrplan (ITF) auf den Schienenstrecken des Landes realisiert werden soll. (Nach dem Gesetz über die Errichtung des Verbandes Region Stuttgart vom 7. Februar 1994, GBl. S. 92, zuletzt geändert durch das Gesetz über die Weiterentwicklung des Verbandes Region Stuttgart vom 7. Oktober 1999, GBl. S. 409, ist der Verband Region Stuttgart Aufgabenträger für den S-Bahn-Verkehr und für weitere regional bedeutsame Schienenpersonenverkehre mit Ausgangs- und Endpunkt innerhalb des Verbandsgebietes.) Zum Herbstfahrplan 2000/2001 beträgt der ITF-Realisierungsgrad in Baden-Württemberg rund 87 %.

Im Rahmen der stufenweisen Umsetzung des ITF stellt die Landesregierung dabei bei allen Abschlüssen von Verkehrsverträgen mit Eisenbahnverkehrsunternehmen neben der Überprüfung der verkehrlichen Gesichtspunkte immer auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen an. Dies gilt unabhängig davon, ob dem Abschluss wettbewerbliche Verfahren vorgeschaltet waren oder freihändige Vergaben erfolgt sind. Die Landesregierung überprüft dabei insbesondere, inwieweit der Regionalisierungsmiteinsatz durch verstärkte Investitionen in neue Fahrzeuge und/oder in die Infrastruktur so gesteuert werden kann, dass die im SPNV anfallenden hohen konsumtiven Zuschusslasten gesenkt und damit grundsätzlich auf lange Sicht die Handlungsspielräume für qualitative Verbesserungen im SPNV gewährleistet werden können.

Das Ministerium für Umwelt und Verkehr (UVM) als zuständiges Fachressort hat unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Rechnungshofes (RH) noch im Jahre 1999 mit dem Aufbau eines Controlling-Systems begonnen und ein Controlling-Konzept entwickelt. Ziel war es u. a., einen Kriterienkatalog sowie ein Kennzahlensystem zu entwickeln, anhand derer die Effizienz der für die SPNV-Verkehre eingesetzten Regionalisierungsmittel überprüft werden kann. Im Einzelnen wurden die Streckencharakteristik, die Situation des Straßenverkehrs im Bereich der Schienenstrecken, das Fahrplanangebot und die Reisezeiten (auch im Verhältnis zum motorisierten Individualverkehr), die Feststellung der Hauptnutzer und die Entwicklung des Fahrgastaufkommens sowie der konsumtive Miteinsatz unter Berücksichtigung ggf. erfolgter investiver Fahrzeugförderungen ermittelt und einer Gesamtbewertung unterzogen.

Im Rahmen der Gesamtbewertung wird hieraus eine Kennziffer ermittelt, die das Verhältnis des Miteinsatzes zum erzeugten Nutzen ausdrückt. Die Kennziffer des jeweils aktuellen Fahrplans mit ggf. erfolgten Angebotsverbesserungen und/oder erhöhtem Miteinsatz wird dabei in Bezug gesetzt

zum sog. Status-quo-Fahrplan 1993/1994. Dieser Fahrplan eignet sich deshalb als maßgebliche Bezugsgröße, weil das SPNV-Verkehrsangebot im damaligen Umfang im Rahmen der Bahnreform von Bund und Ländern als mindestens erhaltenswürdiger Bedienungsstandard im Sinne der Daseinsvorsorge angesehen wurde und infolgedessen die hierfür erforderlichen Zuschussmittel durch den Bund über § 8 Abs. 1 des Regionalisierungsgesetzes zur Verfügung gestellt werden (sog. Status-quo-Mittel). Exemplarisch sind bislang auf vier Schienenstrecken Daten und Messgrößen erhoben und berechnet worden.

Die Ergebnisse sind einer Schlüssigkeitsprüfung unterzogen worden. Es hat sich gezeigt, dass die ermittelten Kennziffern plausibel und belastbar sind. Das Verfahren kann deshalb sukzessive auf alle Schienenstrecken im Land angewendet werden, für deren Ausbau das Land Regionalisierungsmittel einsetzt und Zuschüsse für die Erbringung von Verkehrsleistungen gewährt. Das Verfahren wird in enger Abstimmung mit dem Rechnungshof ständig verfeinert. So wird aktuell geprüft, ob die Datenlage auch Linienerfolgsrechnungen zulässt, die mit in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einfließen können.

Zu 2. c):

Die Landesregierung verfolgt diesen Ansatz seit Übernahme der Aufgabenträgerschaft des SPNV. Als erstes Land hat Baden-Württemberg bereits zum Beginn der Regionalisierung des SPNV mit der Förderung wettbewerblicher Strukturen und der Durchführung von vorgeschalteten Wettbewerbsverfahren auf solchen Schienenstrecken begonnen, auf denen neben der DB Regio AG auch Dritte wirtschaftlich und technisch zur Durchführung der vorgesehenen Betriebskonzepte in der Lage waren.

Die bisher von der Landesregierung betriebene Verfahrenspraxis bei SPNV-Vergaben hat sich außerordentlich bewährt:

Zum aktuellen Fahrplan 2000/2001 beträgt der Anteil der von NE-Bahnen gefahrenen Zugverkehre auf dem DB Netz rd. 16 %. Dies ist ein bundesweiter Spitzensatz. Auf dem gesamten Schienennetz in Baden-Württemberg einschließlich der S-Bahn Stuttgart, den für den SPNV reaktivierten ehemaligen DB-Strecken sowie den NE-Stammstrecken beträgt ihr Anteil sogar annähernd 21 %.

Auch das Ziel der Landesregierung, über Wettbewerb und investive Förderungen Rationalisierungseffekte zu erzielen und die konsumtiven Zuschusslasten zu senken, konnte erreicht werden. Markantes Beispiel hierfür war das im Jahr 1998 durchgeführte Preisanfrageverfahren zur Verbesserung des SPNV im Großraum Ulm auf den Schienenstrecken Ulm–Aalen–Crailsheim, Ulm–Aulendorf–Sigmaringen und Laupheim-Stadt–Laupheim-West. Bei diesem bislang größten Verfahren mit einem Zugkilometerumfang von rd. 2,6 Mio. Zugkm p.a. hat erstmals DB Regio zusammen mit ihrer 100%-igen Tochter ZugBus Regionalverkehr Alb-Bodensee GmbH (RAB) ein von den bisherigen DB-Kostenstrukturen abweichendes Angebot vorgelegt und im November 1998 gegenüber den Mitbewerbern, der Hohenzollerischen Landesbahn AG (HzL) und der Bietergemeinschaft aus Stadtwerken Ulm/Neu-Ulm GmbH sowie Württembergischer Eisenbahngesellschaft mbH, vom Ministerium für Umwelt und Verkehr den Zuschlag erhalten. Durch die von der Landesregierung und der kommunalen Seite zur Verfügung gestellten investiven Fahrzeugfördermittel war es in diesem Verfahren möglich, die quantitativen und qualitativen Verbesserungen (um rd. 25 % gesteigerter Zugumfang; Einsatz neuer Schienenfahrzeuge u.a.) zu dem bislang an DB Regio geleisteten konsumtiven Zuschuss zu realisieren.

Im Rahmen der stufenweisen Umsetzung des ITF sind in den Kalenderjahren 1999 und 2000 in Fortführung dieser bewährten Verfahrenspraxis folgende Wettbewerbsverfahren durchgeführt oder begonnen worden:

- *Preisfrageverfahren zur Verbesserung des SPNV auf der Elztalbahn zwischen Freiburg und Elzach (KBS 726):*

Die Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (NVBW) hatte im August 1999 10 Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Insgesamt 4 Anbieter(gemeinschaften) hatten daraufhin ein entsprechendes Angebot abgegeben. Am 3. August 2000 hat das Ministerium für Umwelt und Verkehr der Breisgau-S-Bahn GmbH (BSB) den Zuschlag erteilt. Unter Berücksichtigung der erforderlichen investiven Fahrzeug- und Infrastrukturzuschüsse lag das Angebot der BSB beim konsumtiven Zuschussbedarf deutlich unter denjenigen der Mitanbieter. Das Angebot lag zudem auch noch unter den heute an die DB Regio zu leistenden konsumtiven Zuschüssen für ein rund 17 % geringeres Verkehrsangebot mit Altfahrzeugen.

- *Preisfrageverfahren zur Verbesserung des SPNV-Angebots auf den Schienenstrecken in der Region Schwarzwald-Baar-Heuberg (Ringzug):*

Preisfragegegenstand dieses Verfahrens mit einem Verkehrsumfang von rd. 1,2 Mio. Zugkm p.a. war die Vertaktung und Erweiterung des SPNV-Angebots auf den Schienenstrecken Rottweil–Tuttlingen (KBS 740), Rottweil–Villingen (KBS 742), Titisee-Neustadt–Donaueschingen (KBS 727), Villingen–Immendingen (KBS 720), Sigmaringen–Tuttlingen–Immendingen (KBS 755), der SWEG-Strecke Bräunlingen Bhf.–Hüfingen, der Strecke der Stadt Blumberg zwischen Hintschingen–Blumberg und der Strecke der Trossinger Eisenbahn zwischen Trossingen DB-Bhf.–Trossingen Stadtbahnhof sowie der Einsatz neuer spurtstarker Diesel-Leichttriebwagen. Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Verkehr hatte die NVBW am 26. März 1999 ein entsprechendes Preisfrageverfahren eingeleitet. Angefragt wurde bei 13 Schienenverkehrsunternehmen, Busunternehmen oder ÖPNV-Consulting-Unternehmen. Insgesamt 5 Unternehmen hatten hierauf ein Angebot abgegeben. Neben DB Regio/RAB waren dies die HzL, die Eurobahn GmbH, die für die Übernahme von SPNV-Verkehren neu gegründete Nahverkehrsbeteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft (ein Zusammenschluss kommunaler Verkehrsbetriebe aus Leipzig, Dresden, Bonn, Saarbrücken und Hannover u. a.) sowie die Ringzuggesellschaft Bürgerlichen Rechts (ein Zusammenschluss regionaler Busunternehmen). Am 26. Oktober 1999 hat die HzL, die das wirtschaftlichste Angebot im Verfahren abgegeben hatte, den Zuschlag erhalten.

- *Offenes europaweites Ausschreibungsverfahren für die R-/S-Bahn Rhein/Neckar:*

Nach jahrelangen Diskussionen hat die NVBW im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Verkehr federführend für die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz, den Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz-Süd und den Verkehrsverbund Rhein-Neckar als SPNV-Aufgabenträger für den hessischen Kreis Bergstraße den Betrieb der Rhein/Neckar Regionalbahn/S-Bahn (West-Ost-Strecke) europaweit ausgeschrieben. Vergeben werden sollen alle Nahverkehrsleistungen zwischen Kaiserslautern bzw. Germersheim–Schifferstadt–Ludwigshafen–Mannheim–Heidelberg–Mosbach–Osterburken bzw. Heidelberg–Bruchsal–Karlsruhe. Der Ausschreibungstext ist am 11. November 2000 im europäischen Amtsblatt in Luxemburg veröffentlicht worden. Einschließlich der in den Ländern Hessen und Rheinland-Pfalz gelegenen

Strecken beträgt der Gesamtumfang des ausgeschriebenen Verkehrsangebotes rd. 6 Mio. Zugkm/Jahr. Damit handelt es sich um die bislang größte Ausschreibung in der Bundesrepublik Deutschland. Am 15. Mai 2001 erfolgt die Eröffnung des Angebots. Ende der Zuschlags- und Bindefrist ist der 15. Oktober 2001.

Die Landesregierung hat in allen drei Wettbewerbsverfahren nicht nur auf ein gut vertaktetes Fahrplan- und Betriebskonzept und den Einsatz neuer Fahrzeuge Wert gelegt, sondern auch auf die Vorgabe von Qualitätserfordernissen, die über Malusregelungen sanktioniert werden können.

Im Rahmen der stufenweisen Umsetzung des ITF sind in den Kalenderjahren 1999 und 2000 weitere freihändige Vergaben dort durchgeführt worden, wo kein Spielraum für die Schaffung wettbewerblicher Lagen gegeben war.

Die Landesregierung wird diese SPNV-Vergabep Praxis unter Berücksichtigung der bereits mehrfach gegenüber dem Landtag ausgeführten Grundsätze und Zielsetzungen (vgl. Stellungnahmen des Ministeriums für Umwelt und Verkehr zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Langfristige Vergabe von Schienenpersonennahverkehrsleistungen an die Deutsche Bahn AG als Koppelungsgeschäft mit Stuttgart 21, DS 12/4922; zum Antrag der Abg. Gerhard Stolz u.a. Bündnis 90/Die Grünen, Wettbewerb im ÖPNV, DS 12/3088, sowie zum Antrag der Abg. Gerhard Stolz u.a. Bündnis 90/Die Grünen, Herstellung von Kostentransparenz und marktwirtschaftlichen Verhältnissen im Schienenpersonennahverkehr, DS 12/790; Antworten der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP/DVP, Bilanz und Perspektiven im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), DS 12/1760, sowie die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Zukunft des ÖPNV in Baden-Württemberg; hier Reformbedarf bei Strukturen und Finanzierung, DS 12/1616) konsequent weiter fortführen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass sich die Durchführung von vorgeschalteten wettbewerblichen Verfahren zumindest mittelfristig nur auf abgrenzbaren Teilnetzen oder einzelnen Strecken und Zuglinien realisieren lässt. Auch wenn vermehrt nichtbundeseigene Eisenbahnunternehmen (NE-Bahnen; teilweise im Rahmen von Bietergemeinschaften oder durch Neu- und Ausgründungen von – z. T. gemeinsamen – Tochtergesellschaften; verstärkt auch mit ausländischen Beteiligungen) im SPNV als potenzielle Konkurrenten zur DB Regio auftreten und in den beiden letzten Jahren in Wettbewerbsverfahren bundesweit gesehen in knapp der Hälfte der Verfahren den Zuschlag erhalten haben, hat sich nichts an dieser Ausgangsgrundlage geändert. Der Wettbewerbs-„Markt“ im SPNV ist nach wie vor nicht vergleichbar mit demjenigen etwa im Bereich der Telekommunikation. Das Eisenbahnsystem stellt sehr hohe und komplexe Anforderungen an die einzusetzende Technik und die Leistungsfähigkeit der Unternehmen.

In großen Flächenländern wie Baden-Württemberg kommt hinzu, dass die notwendige landesweite Erschließung zwar die Bildung von Teilnetzen nicht grundsätzlich ausschließt, aber dennoch erhöhte technische und fahrzeugspezifische Anforderungen an die Eisenbahnverkehrsunternehmen stellt. Der hier zu leistende hohe Verkehrsumfang auf einer Vielzahl von Strecken mit notwendigen Verknüpfungen zwischen mehreren Verkehrsregionen und verschiedenen Zugsystemen (langlaufende Regionalexpresslinien, Stadtexpresslinien im Zulauf auf die Ballungszentren und Regionalbahnlinien) kann flächendeckend zurzeit nur von der DB Regio AG erbracht werden. Sie verfügt bislang als einziges Unternehmen über den hierfür erforderlichen Fahrzeugpark. Die Qualität der Fahrzeuge ist grundsätzlich ein wesentlicher Faktor bei der Planung von Angebotsverbesserungen im SPNV. NE-Bahnen haben bislang kaum Erfahrungen im SPNV mit der Durchführung von elektrischen Verkehren (Ausnahme beispielsweise die Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH [AVG] im Bereich von Zweisystem-Stadtbahnwagen).

Die Auslieferung neuer Fahrzeuge erfordert in der Regel Vorlaufzeiten von bis zu zwei Jahren. Sind kurze Realisierungszeiträume von Betriebskonzepten mit neuen (elektrischen) Fahrzeugen gewünscht, ist der Wettbewerb also von vorneherein eingeschränkt. Die Durchführung von Wettbewerbsverfahren ist zudem in solchen Fällen eingeschränkt oder nicht sinnvoll, in denen aus betriebstechnischen oder sonstigen Gründen Durch- oder Anbindungen an bestehende Fahrplan- und Betriebskonzepte zweckmäßigerweise geboten sind. Auch die verkehrlichen Beziehungen im Landesgrenzen überschreitenden SPNV-Verkehr zu Bayern, Rheinland-Pfalz und Hessen sind zu beachten. Diese Verkehre, die mit Ausnahme der AVG-Stadtbahnverbindung nach Wörth bislang alle von der DB Regio bedient werden, sind unter Anwendung des Territorialitätsprinzips jeweils in den entsprechenden – zum Teil längerfristig vereinbarten – Länderverkehrsverträgen mit der DB Regio verankert. Ist eine länderübergreifende Verständigung auf die Durchführung von Wettbewerbsverfahren nicht realisierbar, bleibt hier nur die Möglichkeit zur Realisierung von Verbesserungen über freihändige Vergaben an DB Regio. Die bislang als Durchmesserlinie verkehrende Regionalbahnlinie Ehingen–Ulm–Memmingen konnte so beispielsweise wegen des Vetos der bayerischen Seite nicht in das Preisfrageverfahren zur Verbesserung des SPNV im Großraum Ulm einbezogen werden.

Im Rahmen der stufenweisen Umsetzung des ITF ist es darüber hinaus bei der jährlichen Fahrplanarbeit oft erforderlich, mit den vorhandenen Verkehrsunternehmen Angebotsverbesserungen auf bestehenden Zuglinien zu vereinbaren. Dennoch wird sich die Landesregierung weiterhin dafür einsetzen, dass möglichst viele SPNV-Leistungen, die das Land bezuschusst, in wettbewerblichen Verfahren vergeben werden.